Ontario
Human Rights
Commission

Commission
ontarienne des
droits de la personne

DOCUMENT DE TRAVAIL
SUR
LES SERVICES ACCESSIBLES DE TRANSPORT EN COMMUN EN ONTARIO

ISBN : 0-7794-0653-2
Approuvee par la Commission : le 16 janvier 2001
Disponible dans les versions suivantes : disquette informatique compatible IBM, ruban audio, texte en gros caracteres
Aussi disponible sur l'Internet : http://www.ohrc.on.ca
Available in English

Table des matières

RÉSUMÉ **3**

INTRODUCTION **7**

CONTEXTE **8**

PARTIE I. TRANSPORT EN COMMUN ET DROITS DE LA PERSONNE **11**

1.1 **INTRODUCTION** 11
1.2 LE ***CODE DES DROITS DE LA PERSONNE*** **DE L'ONTARIO** 12
1.3 LE PROJET DE ***LOI SUR LES PERSONNES HANDICAPÉES DE L'ONTARIO*** **ET AUTRES MESURES LÉGISLATIVES** 15
1.4 JURISPRUDENCE 16
1.5 ***AMERICANS WITH DISABILITIES ACT, 1990*** **(ADA)** 18
1.5.1 ADA : rubrique II *20*

PARTIE II. MÉTHODES POUR RÉALISER L'ACCESSIBILITÉ **22**

2.1 AUTOBUS COMMUNAUTAIRES ET ITINÉRAIRES ADAPTÉS 23
2.2 AUTOBUS À PLANCHER SURBAISSÉ 24
2.3 RÉSEAUX **DE MÉTRO ACCESSIBLES** 25
2.4 **SERVICES PARALLÈLES DE TRANSPORT ADAPTÉ** 25

PARTIE III. TRANSPORTS PUBLICS ACCESSIBLES EN ONTARIO **26**

3.1 RESPONSABILITÉ ET **ADMINISTRATION** 26
3.2 **FINANCEMENT DES SERVICES ACCESSIBLES DE TRANSPORT** 27
3.3 **HISTORIQUE DES SERVICES ACCESSIBLES DE TRANSPORT EN COMMUN EN ONTARIO** 29
3.4 ENQUÊTE SUR L'**ACCESSIBILITÉ DES TRANSPORTS EN COMMUN** 31
3.4.1 Principaux thèmes *32*
3.4.2 Données démographiques *34*
3.4.3 Outils de planification *35*
3.4.4 Intégration des services réguliers de transport en commun *37*
3.4.5 Systèmes intégrés et combinés *45*
3.4.6 Services parallèles de transport adapté *46*

PARTIE IV. SOMMAIRE ET CONCLUSIONS **50**

4.1 PRINCIPALES QUESTIONS 50
4.1.1 Normes juridiques *50*
4.1.2 Planification *51*
4.1.3 Normes *52*
4.1.4 Accès aux services parallèles de transport adapté *53*
4.1.5 Questions particulières à certaines régions *54*
4.2 **CONCLUSIONS** 55

RÉSUMÉ

Introduction

L'accès aux services de transport public est une question relevant des droits de la personne. Le transport est essentiel à la capacité de la plupart des gens de fonctionner dans la société. Les transports en commun facilitent l'intégration à la vie publique et sociale de nos collectivités, en plus de permettre l'accès au travail et aux biens, services et installations essentiels. Cependant, certaines personnes qui sont protégées en vertu du *Code des droits de la personne* de l'Ontario font face à des obstacles considérables dans l'utilisation des transports en commun, ou transports publics. Bien que la question de l'accessibilité des transports publics soit le plus souvent abordée dans le contexte des droits des personnes ayant un handicap, elle revêt de l'importance pour d'autres groupes aussi, comme les personnes âgées et les familles ayant de jeunes enfants.

L'accessibilité des transports en commun et les lois concernant les droits de la personne

Le *Code* garantit le droit à un traitement égal en matière de services, ce qui comprend les transports publics. La Cour suprême du Canada a affirmé le principe que la société doit être structurée et conçue de façon à assurer l'intégration de tous ses membres. Cela signifie que l'on doit adopter des mesures positives pour assurer la participation égale de ceux et celles qui de tout temps ont été défavorisés et exclus des avantages dont profite la société. Ce principe reconnaît le droit à des mesures d'adaptation respectant la dignité des intéressés, à moins de préjudice injustifié.

Dans le contexte des transports en commun, cela signifie que la conception et l'élaboration des services doivent être fondées sur l'objectif de l'intégration maximale de toutes les personnes à la société. Dans l'optique de l'obligation de fournir les adaptations nécessaires, les organismes de transport en commun sont tenus, de par la loi, d'assurer l'accessibilité des services, ce qu'ils peuvent faire en modifiant les

+1

systèmes réguliers pour qu'ils soient accessibles au plus grand nombre possible, et en créant et en entretenant des systèmes parallèles de transport adapté.

L'obligation de fournir des adaptations ne s'arrête que si elle entraîne un préjudice injustifié. Les préjudices injustifiés sont évalués en fonction des coûts, des sources de financement extérieures, et des exigences en matière de santé et de sécurité. Dans le calcul des coûts requis, il faut les évaluer en fonction de tout le budget de l'organisme responsable des transports en commun, et pas seulement en fonction du budget de fonctionnement attribué à une section ou un service particulier, comme le service parallèle de transport adapté.

Enquête sur l'accessibilité des transports en commun

En juillet 1999, la Commission a écrit à 25 municipalités et organismes de transport public de l'Ontario pour enquêter sur l'accessibilité de leurs systèmes de transport en commun. La Commission demandait à chacun des renseignements sur les services particuliers adaptés aux personnes ayant un handicap, sur l'état des services intégrés de transport et sur toute nouvelle initiative prévue pour répondre aux besoins des personnes ayant un handicap. Dix-neuf d'entre eux ont répondu. Voici un aperçu des thèmes principaux ressortant de l'enquête :

- **Outils de planification :** Certains répondants ont indiqué qu'ils avaient des outils de planification, comme des plans visant l'accessibilité, quoique plusieurs de ces plans n'aient plus été à jour. Les outils de planification indiquaient une gamme diversifiée de buts, ainsi que des calendriers pour les réaliser.
- **Normes d'accessibilité :** L'Ontario ne dispose d'aucune loi, ni de seuils en matière de techniques ou de services visant à créer des normes d'accessibilité. Par conséquent, les réponses à ce sujet étaient très différentes, tant sur le plan des services que sur le plan des buts et objectifs.
- **Buts et objectifs :** Bien que la plupart des répondants aient reconnu l'importance des transports en commun pour les personnes ayant un handicap, ainsi que pour les personnes âgées et les enfants, seulement le tiers d'entre eux ont exprimé leur

engagement à fournir des systèmes entièrement accessibles et intégrés. Tandis que certaines municipalités ont dit espérer être en mesure d'offrir des systèmes accessibles dans un avenir proche ou pas trop lointain, d'autres n'avaient aucun plan pour réaliser la pleine accessibilité.

- **Intégration des systèmes réguliers de transport :** Les répondants avaient entrepris un vaste éventail d'initiatives pour rendre les services réguliers plus accessibles, notamment une meilleure accessibilité des véhicules, des services d'autobus communautaires et des itinéraires adaptés, l'amélioration des itinéraires fixes et des horaires des autobus réguliers, des directives et des normes relatives aux initiatives futures de construction, l'élimination des obstacles aux arrêts d'autobus, des terminus d'autobus, des stations et des quais plus accessibles, ainsi que la combinaison ou l'intégration horizontales des programmes locaux ou régionaux. Il reste cependant des lacunes nombreuses et importantes dans l'intégration des services réguliers de transport en commun.
- **Services parallèles de transport adapté :** Les services parallèles de transport adapté varient beaucoup à l'échelle de la province, sur le plan des critères d'admissibilité, des services et des coûts. L'accès est généralement limité aux clients qui sont inscrits et qui répondent à des critères d'admissibilité prédéterminés. Les niveaux d'accès sont très différents selon les types ou les degrés de déficience, en particulier pour ce qui est des personnes handicapées ambulatoires ou dont le handicap est temporaire; par ailleurs, les personnes ayant une déficience mentale n'ont généralement pas accès aux services de transport adapté. Les droits d'inscription et les prix du passage varient également beaucoup d'un bout à l'autre de la province.
- **Problèmes propres à la région du grand Toronto :** On constate des problèmes particuliers dans la région du grand Toronto (RGT). Alors que le parc de voitures de métro est accessible aux clients qui utilisent des appareils d'aide à la mobilité, seulement dix stations sur soixante-neuf sont accessibles. Comme le réseau d'autobus est très étroitement lié au métro, cela entraîne de grandes répercussions sur l'accessibilité du service dans son ensemble. De plus, l'accessibilité du Réseau GO est limitée, puisque seulement 10 pour 100 du parc est entièrement accessible,

et on n'a établi aucune cible pour accroître l'accessibilité. Si l'on tient compte des contraintes inhérentes au système parallèle de transport adapté, on ne peut que conclure qu'il existe une lacune dans les services pour les personnes qui ne peuvent pas accéder au système régulier et qui ne sont pas admissibles au système adapté.

Conclusions

Selon les principes de l'intégration et du respect de la dignité qui guident toute réflexion sur les droits de la personne, le but de tout système de transport en commun devrait être d'intégrer ses passagers ayant un handicap au système primaire de transport public accessible à toute la population. Pour les passagers qui ne peuvent avoir accès à un système primaire ou régulier même s'il est hautement intégré, il faut établir un système parallèle qui offre des services en causant le moins de perturbation possible et en respectant le plus possible la dignité des intéressés.

Bien que l'on puisse constater des efforts considérables pour améliorer l'accessibilité des transports en commun à l'échelle de la province, il reste encore beaucoup à faire. La région du grand Toronto présente des problèmes particuliers à cet égard. En général, l'absence de plans à jour pour résoudre les problèmes d'accès et d'intégration, constatée dans bien des cas, ainsi que l'absence de normes et de seuils, risquent fort de ralentir les progrès. En outre, l'exclusion des personnes ayant certains types de handicap, comme une invalidité temporaire ou une déficience mentale, de l'accès aux services parallèles de transport soulève d'épineuses questions sur le plan des droits de la personne.

INTRODUCTION

Le présent document aborde les services de transport en commun en Ontario dans le contexte des responsabilités et des devoirs en matière de droits de la personne, et à la lumière de l'enquête sur l'accessibilité des transports publics menée par la Commission ontarienne des droits de la personne en 1999.

L'accès aux services de transport public est une question qui relève des droits de la personne. Il existe encore des obstacles considérables à l'utilisation des transports en commun pour certaines personnes qui sont protégées en vertu du *Code des droits de la personne*[1] de l'Ontario (ci-après le *Code*). L'article 1 du *Code* garantit à toute personne le droit à un traitement égal en matière de services, ce qui comprend les services de transport en commun. L'inaccessibilité des transports en commun peut entraîner une exclusion de la participation à la collectivité. La question de l'accessibilité des transports publics est le plus souvent abordée en rapport avec les personnes ayant un handicap, mais elle touche également d'autres groupes, comme les personnes âgées et les familles ayant de jeunes enfants.

La restructuration de la manière dont les transports publics sont gérés à l'échelle de l'Ontario nous donne une excellente occasion de considérer les responsabilités des organismes de transport public en matière de droits de la personne, ainsi que les possibilités d'améliorer l'accessibilité des transports en commun. Le présent document se veut une première étape dans l'établissement d'un débat public sur ces questions. La Commission sera heureuse de recevoir jusqu'au 30 juin 2001, les commentaires écrits sur ce *Document de travail* provenant d'organismes ou de personnes.

---

1 L.R.O. 1990 chap. H.19, telle que modifiée.

CONTEXTE

Le présent document vise à susciter un débat public sur l'accessibilité des services locaux de transport en commun.[2] Cette initiative fait partie du mandat de la Commission ontarienne des droits de la personne (« la Commission ») comme l'énonce l'article 29 du *Code*. Plus précisément, la Commission a pour mandat d'élaborer et de mettre en oeuvre des programmes d'information et d'éducation du public, de promouvoir la compréhension et l'acceptation des droits de la personne, d'entreprendre des recherches et d'encourager les organismes municipaux et publics à participer à des programmes visant à atténuer les tensions dues à l'identification de personnes par un motif illicite de discrimination.

Le transport est essentiel à la capacité de la plupart des gens de fonctionner dans la société. Les transports en commun offrent aux gens un moyen abordable et commode de se rendre au travail et d'avoir accès aux biens, aux services et aux installations. Ils facilitent un certain degré d'intégration à la vie publique et sociale de nos collectivités, en plus de contribuer à l'aménagement urbain et régional en offrant des solutions efficaces et écologiques pour remplacer les véhicules à moteur privés.

Le présent document a d'abord été entrepris pour étudier les problèmes auxquels font face les personnes ayant un handicap. Cependant, une enquête menée par la Commission auprès de plusieurs organismes de transport en commun révèle que l'accessibilité est aussi une question fondamentale pour les personnes âgées, les étudiants et les familles ayant de jeunes enfants, surtout s'ils vivent dans la pauvreté. Les motifs de discrimination du handicap, de l'âge et de l'état familial énoncés dans le *Code* sont donc également soulevés dans le présent document.[3]

---

[2] Les lecteurs sont priés de prendre note que ce document est un complément à des initiatives en matière de politiques à la Commission ontarienne des droits de la personne, notamment des documents de travail et des directives sur les droits sociaux et économiques, les droits des personnes handicapées et les droits des personnes âgées.

[3] Les articles 1 et 10 du *Code*.

La convergence de plusieurs facteurs accentue l'importance de ce document pour la Commission actuellement. Premièrement, il y a eu de grands changements dans la façon dont les services de transport en commun sont gérés. Ces changements ont entraîné la création ou l'intensification de pressions fiscales et opérationnelles dans le but d'élaborer, d'étendre ou de rationaliser les services, y compris les services accessibles. Au moment même où de nouvelles orientations et structures de gestion sont mises en place, il importe de veiller à ce que l'accessibilité soit un critère inhérent à la planification des nouveaux services ou des services réorganisés.

Deuxièmement, la Commission a mené, en 1999, une enquête auprès de 25 organismes de transport en commun en Ontario, afin d'évaluer la situation en matière d'accessibilité dans les grandes régions de la province. La même année, la Commission a procédé à une consultation publique sur les questions relatives à l'adaptation aux besoins des personnes handicapées, et plusieurs des points abordés dans le présent document ont également été soulevés au cours de cette consultation.

Troisièmement, la Cour suprême du Canada a rendu plusieurs décisions d'une importance critique entre 1997 et 2000, lesquelles créent un nouveau cadre juridique pour l'élaboration et l'implantation de services accessibles par les organismes de transport public. En même temps, la Commission a reçu des plaintes contre des organismes de transport en commun venant de personnes ayant un handicap, dont beaucoup sont préoccupées par le problème de l'accessibilité, et en particulier par le resserrement des critères relatifs à certains services parallèles de transport adapté.

Quatrièmement, les données démographiques révèlent le vieillissement de la société, qui dépend de plus en plus des services publics accessibles.[4] De nombreux organismes de transport public ont indiqué qu'ils servent une population vieillissante et que cette tendance a une incidence sur leurs plans en matière d'accessibilité.

---

[4] CODP, *La discrimination et l'âge – Problèmes relatifs aux droits de la personne vécus par les personnes âgées en Ontario* (Approuvé par la Commission le 31 mai 2000), en ligne: page d'accueil de la CODP <http://www.ohrc.on.ca>.

La Commission est donc d'avis, à la lumière des résultats de son enquête et des normes juridiques applicables, qu'il existe un besoin réel et pressant d'améliorer les services de transport en commun pour les rendre plus accessibles. La plupart des services examinés dans le cadre de l'enquête sont inaccessibles à divers degrés, et les organismes de transport en commun n'ont pas tous des plans pour réaliser la pleine accessibilité. De plus, les niveaux d'accès aux services pour les personnes handicapées varient considérablement d'un réseau de transport en commun à un autre en Ontario, ce qui entraîne une inégalité dans les services à l'échelle de la province.

La première partie du document brosse un tableau général des questions de droits de la personne touchant les transports en commun. On souligne les normes juridiques régissant l'obligation de fournir des mesures d'adaptation dans ce domaine, et on aborde les tendances constatées dans la jurisprudence canadienne, ainsi que l'expérience américaine relative à l'*Americans with Disabilities Act*.

La deuxième partie du document résume les diverses méthodes qui ont été utilisées pour réaliser l'accessibilité dans les transports en commun, notamment les autobus communautaires et les itinéraires adaptés, les autobus à plancher surbaissé, les réseaux de métro accessibles, et les réseaux parallèles de transport adapté.

Dans la troisième partie du document, on examine l'élaboration des services accessibles de transport public en Ontario et on discute de la relation entre les divers paliers de gouvernement et l'historique de leur responsabilité en matière de financement, et les effets du récent transfert du financement aux municipalités. Dans cette partie, on résume également les principaux résultats de l'enquête menée en 1999 par la Commission auprès de 25 organismes de transport en commun sur l'accessibilité de leurs services et sur leurs plans pour intégrer les services et pour améliorer l'accessibilité.

Enfin, la quatrième partie du document présente des conclusions et des recommandations sur les mesures à prendre, fondées sur les parties I et III.

PARTIE I. TRANSPORT EN COMMUN ET DROITS DE LA PERSONNE

1.1 INTRODUCTION

Le préambule du *Code* souligne à quel point les droits de la personne sont importants pour que chacun se sente partie intégrante de la collectivité et apte à contribuer pleinement à la société. Pour bien des gens en Ontario, les transports en commun sont essentiels à la réalisation de ces buts. Les services de transport en commun font partie de l'infrastructure publique, qui permet d'avoir accès aux biens et aux services, ainsi qu'aux activités sociales et économiques. Les personnes qui ne peuvent pas conduire ou utiliser les formes collectives de transport, comme les autobus réguliers, dépendent de services spécialisés de transport. Les parents d'enfants en bas âge, les étudiants et les personnes âgées dépendent aussi beaucoup des transports en commun. Pour la mère d'un nouveau-né qui est seul soutien de famille et qui ne dispose que d'un faible revenu, l'autobus à plancher surbaissé peut être la condition essentielle qui lui permette de briser son isolement en participant à un programme du centre communautaire.

Les transports publics constituent un « service » au sens de l'article 1 du *Code*. Les articles 11 et 17 du *Code* prévoient l'obligation de tenir compte des besoins des personnes handicapées et cette obligation a été confirmée à plusieurs reprises par la Cour suprême du Canada en vertu de l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés* (ci-après la *Charte*).

Les personnes ayant un handicap physique sont principalement visées par les mesures d'accessibilité prises par les organismes de transport en commun, mais les usagers ayant des déficiences sensorielles, comme des déficiences visuelles ou auditives, ainsi que ceux qui ont des difficultés d'apprentissage, en profitent également. L'enquête de la

Commission a montré que de nombreux organismes de transport en commun étaient bien conscients des effets positifs que les mesures d'accessibilité avaient eus sur d'autres personnes identifiées par un motif illicite de discrimination selon le *Code*, y compris les personnes âgées et les parents accompagnés d'enfants. En outre, ces mesures sont avantageuses pour d'autres groupes : par exemple, pour une personne qui vient d'immigrer au Canada et qui apprend l'anglais ou le français, il peut être plus facile de comprendre un écriteau illustré ou une annonce écrite, plutôt qu'une annonce faite oralement par un système de diffusion publique dans une station bruyante.

Les défenseurs des droits des personnes handicapées demandent depuis de nombreuses années des mesures d'aide aux personnes ayant une déficience mentale, qui ont parfois des difficultés particulières d'accès aux transports en commun. Jusqu'à présent, il y a eu bien peu de progrès à ce chapitre. À l'issue d'une cause récente entendue en Ontario, le tribunal a décidé qu'il n'existe pas d'obligation juridique de répondre aux besoins de ces personnes en offrant des services d'auxiliaires. [5]

1.2 LE *CODE DES DROITS DE LA PERSONNE* DE L'ONTARIO

Aux termes du *Code*, toute personne a le droit d'être à l'abri de toute discrimination dans les domaines sociaux de l'emploi, de l'accès aux services, aux biens et aux installations, du logement, des contrats et de l'adhésion à un syndicat ou une association professionnelle. Ce droit signifie que les personnes ayant un handicap, les personnes âgées, les enfants et les parents ayant de jeunes enfants ont droit à des services accessibles de transport en commun.

Les lois établissant les droits de la personne créent le droit à des mesures d'adaptation respectant la dignité des intéressés. Ce droit fondamental est un aspect d'un principe de portée encore plus grande, celui qui veut que notre société soit structurée et conçue

---

[5] La Cour divisionnaire de l'Ontario a décidé que les personnes ayant un handicap qui ont besoin d'aide pour utiliser les transports en commun en raison d'une déficience cognitive (par opposition à un handicap physique ou une déficience sensorielle) ont besoin d'auxiliaires personnels et non de Wheel-Trans. Les restrictions des critères d'admissibilité imposées par Wheel-Trans ne constituent donc pas une atteinte à l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Voir *Cannella v. Toronto Transit Commission*, [1999] O.J. No. 2282 (autorisation d'appel devant la CSC refusée le 14 septembre 2000, [2000] S.C.C.A. No. 31) [ci-après « *Cannella* »].

de façon à intégrer tous ses membres. Ce principe met l'accent sur la conception architecturale visant l'accessibilité pour tous (conception universelle) et sur la participation égale des personnes ayant des degrés différents d'aptitude. Par exemple, des services réguliers intégrés et accessibles permettent l'utilisation optimale du système régulier[6] et amoindrissent les pressions sur les systèmes parallèles de transport adapté. De plus, des systèmes réguliers intégrés améliorent l'accessibilité pour d'autres groupes, comme les personnes âgées qui peuvent avoir de la difficulté à se déplacer et les parents d'enfants en bas âge.

Les notions de « conception universelle » et d'« intégration » sont également préférables à celles de « modification des règles » et d'« élimination des obstacles », termes populaires qui semblent toutefois supposer que le *statu quo* (habituellement conçu par des personnes qui n'ont pas de handicap et principalement pour des utilisateurs physiquement aptes) a tout simplement besoin d'un ajustement pour le rendre acceptable. En fait, la conception universelle peut adopter une tout autre approche.[7]

La conception universelle signifie que des mesures positives sont nécessaires pour assurer la participation égale des personnes qui de tout temps ont été défavorisées et exclues des avantages qu'offre la société. Il peut y avoir atteinte au droit à l'égalité

---

[6] Le système régulier est le système de transport en commun qui est conçu pour le grand public, et qui comprend des autobus à itinéraires fixes, des métros et des tramways.

[7] Dans l'affaire *Granovsky c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [2000] 1 R.C.S. 703, voir en ligne : page d'accueil de la Cour suprême du Canada <http://www.lexum.umontreal.ca/csc-scc/fr/index.html> [ci-après « *Granovsky* »], la Cour suprême a reconnu que dans l'analyse de la déficience, l'accent est mis avant tout sur la réaction législative ou administrative inadéquate (ou l'absence de réaction) de l'État (au paragr. 39). La Cour déclare (au paragr. 33)

> *Le paragraphe 15(1) garantit que les gouvernements ne puissent pas, intentionnellement ou* ***en omettant de prendre les mesures d'accommodement appropriées****, stigmatiser l'affection physique ou mentale sous-jacente ou attribuer à une personne des limitations fonctionnelles que cette affection physique ou mentale sous-jacente n'entraîne pas, ou encore omettre de reconnaître les difficultés supplémentaires que les personnes ayant une déficience peuvent éprouver à s'épanouir dans une société implacablement conçue pour répondre aux besoins des personnes physiquement aptes.* [Caractère gras ajouté.]

Bien que dans *Granovsky* l'accent soit mis sur l'action de l'État, des principes semblables s'appliquent aux personnes à qui il incombe de tenir compte des besoins particuliers aux termes des mesures législatives sur les droits de la personne.

lorsqu'on ne répond pas aux besoins qui créent un désavantage. Comme l'observait la Cour suprême du Canada :

> *Le principe selon lequel la discrimination peut découler du fait de ne pas prendre de mesures concrètes pour faire en sorte que les groupes défavorisés bénéficient d'une manière égale des services offerts à la population en général est largement accepté dans le domaine des droits de la personne.*[8]

Ce principe s'applique à ceux qui sont responsables de gérer les services publics. La conception et le développement de systèmes de transport en commun en tant que partie de l'infrastructure publique devraient donc viser l'objectif de l'intégration maximale de tous les membres de la société. Les systèmes de transport parallèles ne devraient donc pas être perçus comme un « programme spécial » au sens de l'article 14 du *Code*. Il faut plutôt les voir comme une réponse appropriée à l'obligation de prendre des mesures d'adaptation pour tenir compte de besoins particuliers, laquelle est imposée par le *Code* et confirmée par la jurisprudence. En outre, le devoir d'adaptation signifie également que les systèmes réguliers doivent être conçus pour assurer la plus grande accessibilité à toutes les personnes, y compris les personnes ayant un handicap.

L'obligation de fournir des services accessibles de transport en commun fait partie du devoir d'adaptation, un devoir qui incombe aux autorités publiques. Qu'il faille fournir une adaptation particulière dans le système régulier ou dans le système parallèle, l'obligation juridique est la même et est assimilée au devoir d'adaptation, aux termes des articles 1, 11 et 17 du *Code*. Ce devoir est un aspect juridique fondamental des droits de la personne au Canada, et il entraîne une conséquence nécessaire : l'obligation de prendre des mesures d'adaptation n'est pas un exercice laissé à la volonté des autorités ou un « programme spécial » au sens de l'article 14 du *Code des droits de la personne*. C'est une obligation légale.

---

[8] *Eldridge c. Colombie Britannique (Procureur général)*, [1997] 3 R.C.S. 624, au paragr. 78, en ligne : Page d'accueil de la Cour suprême du Canada <http://www.lexum.umontreal.ca/csc-scc/fr/index.html> [ci-après « *Eldridge* »].

Les autorités compétentes doivent s'acquitter de cette obligation légale, à moins de subir un préjudice injustifié. En Ontario, il n'y a que trois critères pour évaluer l'existence d'un préjudice injustifié : les coûts, les sources extérieures de financement, s'il en est, et les exigences de santé et de sécurité. Pour évaluer le facteur du coût, il faut évaluer les coûts en fonction de tout le budget de l'organisme responsable des transports en commun, et *pas seulement* en fonction du budget de fonctionnement attribué à une section ou un service particulier, comme le service parallèle de transport adapté. Les exigences de santé et de sécurité comprennent celles qui touchent les personnes handicapées qui essaient d'accéder aux services de transport en commun.

1.3 LE PROJET DE *LOI SUR LES PERSONNES HANDICAPÉES DE L'ONTARIO* ET AUTRES MESURES LÉGISLATIVES

La *Charte* et le *Code* protègent les personnes ayant un handicap de la discrimination. Ils établissent le droit à l'égalité, le droit à des chances égales et à l'accès égal aux services et aux installations. Cependant, l'Ontario ne dispose d'aucune mesure législative particulière qui fournit des normes précises en matière de techniques ou de services pour aucun type de handicap. À l'égard des transports en commun notamment, il n'existe aucune norme précise relative à l'élimination des obstacles ou aux niveaux de services à fournir dans les systèmes réguliers ou parallèles de transport en commun.

En 1996, un groupe de travail fédéral sur les questions touchant les personnes handicapées recommandait que le gouvernement fédéral adopte une loi sur les personnes handicapées du Canada, et en Ontario, le gouvernement a entrepris, en 1995, d'adopter la *Loi sur les personnes handicapées de l'Ontario*. Dans une résolution adoptée à l'unanimité par l'Assemblée législative de l'Ontario, le 29 octobre 1998, le gouvernement a déclaré que la *Loi sur les personnes handicapées de l'Ontario* devrait :

> *Exiger que les fournisseurs de biens, de services et d'installations au public s'assurent que ces biens, services et installations soient pleinement utilisables par les personnes handicapées, et qu'ils soient conçus pour s'adapter de*

manière raisonnable aux besoins des personnes ayant un handicap. Les fournisseurs de tels biens, services et installations devraient être tenus d'élaborer et de mettre en oeuvre des plans détaillés pour éliminer les obstacles actuels dans des délais prescrits.[9] (traduction)

Un projet de loi a été déposé devant l'Assemblée législative de l'Ontario, la *Loi sur les personnes handicapées de l'Ontario,* en octobre 1998. Le projet de loi n'est jamais devenu loi. La ministre des Affaires civiques, de la Culture et des Loisirs s'est publiquement engagée à déposer un nouveau projet de loi sur la question.

D'autres textes législatifs ontariens ont trait aux transports en commun, notamment :

- le *Code du bâtiment de l'Ontario* (établit les normes pour assurer l'accessibilité des immeubles);
- le *Code de la route* (réglemente les normes de sécurité pour les transports en commun accessibles);
- la *Loi sur les droits des aveugles* (protège les personnes de toute discrimination attribuable au fait qu'elles utilisent un chien d'aveugle ou une canne blanche);
- la *Loi sur l'aménagement des voies publiques et des transports en commun* (permet au ministre des Transports de conclure des ententes avec des entreprises privées pour développer, concevoir, entretenir, mettre à l'essai ou fournir un véhicule de transport en commun ou un élément de ce type de véhicule).

1.4 JURISPRUDENCE

Vu l'absence de lois et de normes précises portant sur les droits des personnes handicapées à l'égard des transports en commun en Ontario, il n'est pas surprenant qu'il y ait relativement peu de causes civiles ou de causes relatives aux droits de la

---

[9] Extrait d'une résolution sur la *Loi sur les personnes handicapées de l'Ontario*, adoptée à l'unanimité par l'Assemblée législative de l'Ontario, le 29 octobre 1998 (voir la page d'accueil du ODA Committee <http://www.odacommittee.net>

personne portant sur la prestation des services accessibles de transport en commun. Il y a eu certaines causes portant sur les problèmes relatifs aux services parallèles de transport adapté, en particulier les tentatives des organismes de transport de resserrer les critères d'admissibilité aux services parallèles (voir *Coutu c. Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal* et *Cannella et al. c. Toronto Transit Commission and the City of Toronto*).[10] Ces décisions reflètent la tendance constatée dans les tribunaux d'instance inférieure d'adopter des approches restrictives aux causes relatives à l'égalité lorsqu'il s'agit de transports en commun. Il s'agit là d'une tendance que l'on peut observer généralement dans les causes canadiennes où les plaideurs s'appuient sur les droits reconnus à l'article 15 de la *Charte* ou d'autres droits équivalents reconnus pour appliquer les droits sociaux et économiques pour un groupe.[11]

Cependant, une décision rendue en 1997 par la Cour suprême du Canada semble marquer un tournant. Dans l'affaire *Eldridge,* la Cour suprême du Canada a maintenu que le gouvernement de la Colombie-Britannique était tenu de fournir des interprètes de langage gestuel aux patients des hôpitaux. La Cour affirmait que les installations et les services publics comme les hôpitaux devaient être accessibles pour que les personnes handicapées puissent jouir d'une protection égale au sens de la loi. Il ressort clairement de la décision *Eldridge* qu'il existe une obligation légale de prendre des mesures concrètes pour concevoir des systèmes réalisant l'intégration, afin de garantir que les personnes handicapées puissent avoir pleinement accès aux installations et aux services publics. La décision *Eldridge* représente un jalon d'importance dans la façon dont les tribunaux abordent les droits de la personne au Canada, jalon qui à long terme pourrait avoir des effets considérables et progressistes.

---

10 *Coutu c. Société de Transport de la Communauté Urbaine de Montréal,* [1995] 24 C.H.R.R. D/489, T.D.P.Q.; *Cannella, supra*, note 5.

11 Commission ontarienne des droits de la personne, *Human Rights Commissions and Economic and Social Rights* (document de recherche, février 2000) [non publié].

Il importe de considérer la décision *Eldridge* à la lumière d'autres décisions plus récentes de la Cour suprême du Canada, comme les décisions *Eaton*[12], *B.C. Firefighters*[13], *Mercier*[14], *Granovsky* et *Grismer*[15]. Les conséquences de ces causes pour les personnes ayant un handicap dans le contexte des services publics, comme les services de transport en commun, peuvent se résumer de la façon suivante :

- les systèmes doivent être conçus de façon à favoriser l'intégration et à tenir compte de tous les membres de la société;
- des systèmes intégrés sont préférables à des systèmes parallèles ou distincts;
- la protection des droits de la personne doit mettre l'accent sur la réponse de la société au handicap et non sur le handicap même, ce qui signifie que les détails de la condition concrète de la personne sont moins importants que les obstacles érigés par les fausses idées et les stéréotypes de la société à son égard;
- les organismes de services publics ont l'obligation de veiller à ce que leurs services soient accessibles à tous et de ne pas permettre des pratiques ou d'autres obstacles qui excluent les personnes ayant un handicap.

1.5 *AMERICANS WITH DISABILITIES ACT, 1990* (ADA)

Les lois portant sur les personnes handicapées et les transports de 1960 à 1990 :

---

12 *Eaton c. Conseil scolaire du comté de Brant*, [1997] 1 R.C.S. 241, en ligne : page d'accueil de la Cour suprême du Canada <http://www.lexum.umontreal.ca/csc-scc/fr/index.html> [ci-après « *Eaton* »].

13 *Colombie-Britannique (Public Service Employee Relations Commission) c. B.S.G.S.E.U.*, [1999] 3 R.C.S. 3, en ligne : page d'accueil de la Cour suprême du Canada <http://www.lexum.umontreal.ca/csc-scc/fr/index.html> [ci-après « *BC Firefighters* »].

14 *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Montréal (Ville); Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Boisbriand (Ville)*, [2000] 1 R.C.S. 665, en ligne : page d'accueil de la Cour suprême du Canada <http://www.lexum.umontreal.ca/csc-scc/fr/index.html> [ci-après « *Mercier* »].

15 *Colombie-Britannique (Superintendent of Motor Vehicles) c. Colombie-Britannique (Council of Human Rights)*, [1999] 3 R.C.S. 868, en ligne : page d'accueil de la Cour suprême du Canada <http://www.lexum.umontreal.ca/csc-scc/fr/index.html> [ci-après « *Grismer* »].

Aux États-Unis, dès le milieu des années 1960, les systèmes de transport en commun avaient recours à des véhicules adaptés pour rendre leurs services accessibles. Les lois *Urban Mass Transportation Act* (1964), *Federal-Aid Highway Act* (1973) et *Surface Transportation Assistance Act* (1982) recommandaient des critères minimaux pour garantir que les systèmes de transport en commun soient accessibles aux personnes ayant un handicap. Cependant, aucune de ces lois n'exigeait que l'accès soit égal ou le service comparable à ceux qui étaient offerts par le système régulier de transport en commun.[16]

Tout au long des années 1980, les défenseurs des intérêts des personnes ayant un handicap ont intenté des poursuites contre des organismes de transport en commun parce qu'ils ne fournissaient pas un accès égal aux services. Dans les premières causes, les demandeurs prétendaient que l'utilisation des fonds publics pour financer des services dont seule la population physiquement apte pouvait bénéficier portait atteinte aux droits civils des personnes ayant un handicap.[17] En 1981, le Department of Transportation (DOT) a permis aux organismes locaux de transport en commun de limiter leurs dépenses au chapitre des services parallèles de transport adapté à 3 pour 100 du total des frais d'exploitation. Cette mesure a rapidement entraîné une nouvelle série de poursuites, toutes fondées sur l'argument que le plafond de 3 pour 100 au chapitre des dépenses était appliqué de manière arbitraire et futile.[18] De plus, ce plafond portait atteinte aux droits constitutionnels des personnes ayant un handicap en permettant aux organismes de transport public de se soustraire au respect intégral des règlements du DOT. Dans la plupart des cas, les plaignants n'ont pas immédiatement obtenu gain de cause, mais grâce aux appels interjetés et à des poursuites visant la non-discrimination contre les organismes de transport public, les questions de l'accessibilité des transports en commun, de l'intégration des services réguliers et des

---

16 Paul Dempsey, « The Civil Rights of the Handicapped in Transportation: The ADA and Related Legislation » *Transportation Law Journal.* Hiver 1991 19n2. pp. 309-333.

17 Voir *Eastern Paralyzed Veteran's Association, Inc., v. Metropolitan Transportation Authority, 103Misc. 2d 933, 426 N.Y.S. 2.d 406 (1980).*

18 Voir *Americans Disabled for Accessible Public Transportation, 881 F.2d 1184 (1989).*

droits des personnes ayant un handicap se sont frayé un chemin jusqu'à l'avant-scène du domaine politique.

Devenue loi le 26 juillet 1990, l'*Americans with Disabilities Act* (ADA) constitue la réponse à une décennie de revendications en faveur de garanties absolues protégeant les droits fondamentaux des personnes ayant un handicap. Divisée en cinq rubriques, la loi américaine porte sur l'emploi (rubrique 1), les services publics (rubrique II), les immeubles publics (rubrique III), les télécommunications (rubrique IV), et elle protège les particuliers des menaces ou des représailles qui pourraient découler de leurs efforts pour faire respecter leurs droits reconnus par cette loi (rubrique V). Le présent document n'aborde que certaines dispositions de la rubrique II.

1.5.1 ADA, rubrique II

Dans la rubrique II, la loi américaine affirme que tous les véhicules et toutes les installations des services réguliers de transport, publics et privés, doivent être faciles d'accès et que les exploitants de transport en commun doivent fournir des services parallèles d'une qualité comparable à celle des services du système régulier à itinéraire fixe. L'article 10 de la rubrique II, qui porte plus particulièrement sur les adaptations en matière de transport public, comprend des lignes directrices sur la construction des véhicules, sur l'aménagement des stations et des arrêts d'autobus et sur l'élaboration des itinéraires et des horaires qui sont accessibles à toute la population. Voici quelques-unes des principales dispositions :

- Les nouveaux véhicules acquis après août 1990 doivent être dotés de dispositifs élévateurs, de sièges pliants, de rampes d'accès, de couloirs antidérapants et d'autres dispositifs à l'intention des passagers ayant un handicap.
- Les réseaux qui font l'acquisition de véhicules usagés doivent faire, de bonne foi, tous les efforts possibles pour trouver des véhicules usagés accessibles; ils doivent conserver les documents attestant les efforts déployés en ce sens.

- Il faut prendre toutes les mesures possibles pour rendre accessibles les véhicules remis à neuf qui sont achetés après août 1990, en tenant compte de l'âge du véhicule, si on prévoit que le véhicule aura une durée utile de plus de cinq ans.
- Il faut offrir des services parallèles de transport adapté durant les mêmes jours et les mêmes heures que le service offert sur les itinéraires fixes, et ils doivent couvrir un secteur de ¾ de mille de chaque côté des limites des itinéraires fixes. (Les organismes de transport en commun devaient soumettre leurs plans relatifs aux transports parallèles avant janvier 1992, et ils avaient jusqu'au mois de janvier 1997 pour les mettre en oeuvre.)
- Il est interdit d'imposer des restrictions relativement au nombre de déplacements que peut faire une personne, de créer des listes d'attente ou d'utiliser d'autres pratiques qui limitent l'accessibilité aux services parallèles de transport.
- Les fournisseurs dont les territoires desservis se chevauchent doivent coordonner leurs services parallèles de transport.[19]

Bien que l'ADA ne prescrive pas de critères d'admissibilité précis, elle recommande que les organismes de transport en commun tiennent compte des personnes ayant un handicap temporaire ou permanent, ainsi que des personnes âgées, lorsqu'ils établissent les critères d'admissibilité des usagers des services parallèles. De plus, la loi assujettit le financement fédéral des organismes de transport en commun à la conformité à ces règlements. Cependant, en raison des coûts élevés de la mise en oeuvre des lignes directrices, la Federal Transit Administration a permis aux organismes de transport public de demander une exemption si les mesures à prendre pour assurer la conformité allaient entraîner des coûts excessifs et que le réseau de transport en commun était incapable de satisfaire à tous les critères de service avant l'échéance de 1997.[20]

---

19 Dempsey, *supra*, note 16.

20 *Ibid.*

Les critiques de l'ADA s'inquiètent de ce que la loi impose des coûts très élevés aux organismes de transport en commun pour convertir leurs véhicules ou en acheter de nouveaux afin de répondre aux normes d'accessibilité. De plus, la loi américaine oblige les petits organismes de transport en commun en milieu rural, qui ont des ressources et un personnel fort limités, à se conformer à ces normes, alors qu'il leur est impossible de le faire sur le plan économique. Toutefois, malgré les problèmes soulevés, en permettant aux organismes de transport en commun de coordonner leurs services, la loi américaine crée un mécanisme permettant aux petits systèmes de mettre leurs ressources en commun afin d'offrir des services conformes aux règlements pris en application de l'ADA.

L'adoption de cette loi, qui comporte des normes claires et applicables en matière de services, a donné un grand essor aux initiatives en faveur de l'accessibilité des transports en commun aux États-Unis.

PARTIE II. MÉTHODES POUR RÉALISER L'ACCESSIBILITÉ

Les sections qui suivent donnent des renseignements généraux sur les formes les plus habituelles d'adaptation dans les transports en commun.

Il existe deux stratégies de base pour satisfaire à l'obligation d'adapter les services et pour réaliser l'accessibilité des transports en commun. La première est la création d'un système distinct ou parallèle destiné aux personnes qui sont incapables d'utiliser le système régulier de transport en commun. La deuxième est l'amélioration de l'accessibilité du système régulier de transport en commun. Les organismes de transport public ont besoin de ces deux stratégies pour assurer l'accessibilité des services.

Améliorer l'accessibilité du système régulier pour les personnes ayant un handicap constitue une façon d'intégrer le système. C'est là une stratégie fort intéressante pour un certain nombre de raisons. D'abord, c'est un principe généralement reconnu que

l'intégration des personnes handicapées est une solution préférable à la ségrégation. Ensuite, on assiste à une croissance du nombre de personnes âgées, et partant, à une croissance de la demande de services parallèles de transport adapté. En raison des coûts élevés de ce type de service, les systèmes parallèles ne sont pas toujours en mesure de répondre à cette demande accrue. Sur le plan pratique, un système régulier mieux intégré peut réduire considérablement la pression d'une telle demande sur les systèmes parallèles.[21]

L'intégration est également beaucoup plus rentable que la création de systèmes parallèles, même s'il faut reconnaître qu'il existera toujours des circonstances dans lesquelles les services parallèles de transport adapté seront la seule solution envisageable.

2.1 AUTOBUS COMMUNAUTAIRES ET ITINÉRAIRES ADAPTÉS

Mis en oeuvre pour la première fois à Boras, en Suède, en 1983, les services à itinéraires adaptés amènent le transport en commun à itinéraire le plus près possible des résidences et des destinations des passagers. En combinant les itinéraires fixes du système régulier et les trajets les plus souvent parcourus par les usagers des services parallèles, les services à itinéraires adaptés emploient des véhicules plus petits afin de pouvoir circuler dans les rues plus étroites. Ces itinéraires réduisent la distance à parcourir à pied entre l'arrêt d'autobus et le domicile ou la destination des passagers. De plus, de nombreux systèmes de transport en commun permettent aux passagers de faire signe à l'autobus d'arrêter sur le long du parcours et permettent aux passagers qui veulent descendre de demander un détour mineur. Les horaires des autobus sont conçus pour répondre aux besoins de la collectivité et tiennent compte du temps que le conducteur passe à aider les passagers.[22]

---

[21] À Ottawa-Carleton, OC Transpo estime qu'un parc intégré d'autobus à plancher surbaissé et des itinéraires améliorés permettraient de réduire d'environ 30 pour 100 la demande en services parallèles.

[22] Transportation Research Board, National Research Council, *Transit Operation for Individuals with Disabilities* (Washington, D.C.: National Academy Press, 1995), p. 43.

2.2 AUTOBUS À PLANCHER SURBAISSÉ

Les autobus à plancher surbaissé permettent aux passagers ayant un handicap ainsi qu'aux personnes âgées et aux parents d'enfants en bas âge, qui pourraient avoir de la difficulté à monter dans un véhicule de hauteur habituelle, d'avoir accès au service à itinéraire fixe. Dans un autobus à plancher surbaissé, le plancher est à une hauteur maximale de 12,6 à 14 pouces (qui peut être encore abaissée jusqu'à une hauteur de 3 à 5 pouces grâce à un dispositif de baraquage, c'est-à-dire un dispositif d'abaissement de la suspension) de la porte avant à la porte arrière. Les autobus à plancher surbaissé de 40 pieds que l'on trouve dans plusieurs parties d'Amérique du Nord ont un escalier de trois marches après la porte arrière qui élève le plancher à une hauteur de 30 à 35 pouces, afin d'aménager un espace suffisant pour l'essieu arrière et le moteur.[23] Il existe aussi des autobus à plancher surbaissé dont le plancher est à la même hauteur sur toute la longueur du véhicule.

Selon le modèle particulier, les autobus à plancher surbaissé permettent de recevoir jusqu'à deux fauteuils roulants et triporteurs.

On a constaté que les autobus à plancher surbaissé ont contribué à la hausse de l'utilisation des transports en commun. Le Calgary Transit Advisory Committee a mis à l'essai 22 autobus à plancher surbaissé pour le transport des passagers et observé une augmentation de 19 pour 100 de l'utilisation.[24] Cependant, selon la Commission de transport de Toronto (TTC), le poids additionnel des passagers à l'heure de pointe peut réduire la hauteur du plancher à des niveaux dangereusement bas au-dessus du pavé. Les autobus à plancher surbaissé sont également critiqués parce qu'ils réduisent le nombre de places assises qui passe de 40 à 28, et qu'ils ne peuvent négocier des angles de départ que de 9°, comparativement à 10° ou 11°, ce qui rend difficile la circulation sur les lignes à forte densité de circulation ou sur terrain accidenté.[25]

---

23 *Ibid.*, p. 32.

24 *Ibid.*

25 *Ibid.*

2.3 RÉSEAUX DE MÉTRO ACCESSIBLES

Dans les villes ayant un métro, l'accessibilité du réseau de métro est une condition essentielle à l'accessibilité du système de transport en commun dans son ensemble. Les mesures d'adaptation visant l'accessibilité dépendent d'abord et avant tout d'un réseau de stations et de voitures de métro accessibles.

La pleine accessibilité des stations exige un accès par ascenseur entre les quais de métro, l'autobus et la rue. L'accessibilité de base des voitures de métro exige que les fauteuils roulants et autres appareils d'aide à la mobilité puissent passer du quai à la voiture en toute sécurité. D'autres dispositifs facilitant l'accessibilité se trouvent dans les voitures T-1 de la TTC, notamment des portes plus larges, des attaches pour fauteuils roulants et des aires réservées. Il faut noter que les besoins sont différents pour les personnes handicapées ambulatoires et non ambulatoires. Par exemple, des escaliers roulants qui fonctionnent dans les deux sens sont souvent essentiels pour les passagers handicapés qui peuvent marcher.

2.4 SERVICES PARALLÈLES DE TRANSPORT ADAPTÉ

Les services parallèles diffèrent de l'approche « intégrée » utilisée dans certains pays où tous les autobus du système régulier sont équipés de dispositifs élévateurs permettant l'embarquement de passagers en fauteuil roulant.[26] Le système parallèle de transport adapté est un système distinct à l'usage exclusif ou principal des passagers handicapés à mobilité fortement réduite. Bien qu'en règle générale les systèmes distincts ne soient pas la solution de choix, il faut admettre que certaines personnes seront toujours incapables d'utiliser le système régulier de transport même s'il est bien intégré, et qu'il faut prévoir une forme quelconque de services parallèles.

---

[26] Rapport de la *Hamilton Street Railway Company*, à la Commission ontarienne des droits de la personne (5 août 1999).

Les services parallèles de transport adapté sont fournis au moyen de fourgonnettes ou de petits autobus adaptés accessibles en fauteuil roulant, selon un système de réservation à l'avance. Pour dispenser la totalité ou une partie de ces services, on fait parfois appel à des sous-traitants, comme des entreprises de taxi ou des organismes à but non lucratif qui offrent des services de transport dans des véhicules accessibles en fauteuil roulant, selon un système de réservation.

Les services parallèles de transport adapté sont généralement réservés aux passagers qui ont besoin d'un service de porte à porte et qui ne peuvent utiliser le système régulier de transport en commun. L'accès à ce service est donc limité en fonction de critères d'admissibilité relatifs à la mobilité, p. ex., la capacité fonctionnelle de se déplacer dans le quartier. En Ontario, ces critères varient quelque peu selon les différentes régions de la province. Ils sont habituellement établis par des comités consultatifs ou autres qui travaillent avec les organismes de transport en commun et les collectivités. De nombreux services imposent des droits d'inscription et des droits de passage afin de produire des recettes pour financer les opérations et pour répondre à l'accroissement de la demande et des coûts.

PARTIE III. TRANSPORTS PUBLICS ACCESSIBLES EN ONTARIO

3.1 RESPONSABILITÉ ET ADMINISTRATION

Le gouvernement fédéral est responsable des services de transport interprovinciaux et établit les normes pour les nouveaux véhicules, alors que les gouvernements provinciaux sont responsables des services de train et d'autobus intraprovinciaux. La province, par l'intermédiaire du ministre des Transports, examine les contrats et les offres de services et s'assure que les normes de sécurité des véhicules sont appliquées. Les municipalités sont responsables des services de taxis et de limousines, et assument la plus grande part de la responsabilité des transports en commun, y compris les systèmes parallèles de transport adapté.

Dans des régions où se concentrent plusieurs modes de transport, il n'est pas rare de trouver plusieurs organismes partageant des responsabilités pour le même secteur. Par exemple, la station Union, à Toronto, est le pivot du service de train de passagers, lequel est de ressort fédéral. C'est aussi une station du Réseau GO, lequel est administré par la Commission des services du grand Toronto (CSGT), en plus d'être une station du réseau de métro, administré par la Commission de transport de Toronto (TTC).

De nos jours, en Ontario, les municipalités organisent les systèmes de transport en commun ou délèguent cette fonction. Il existe quelques initiatives concertées pour fusionner des réseaux afin d'améliorer l'efficacité des systèmes tout en réduisant les dépenses. En Ontario, il existe également des partenariats à petite échelle entre les administrations municipales et des organismes à but non lucratif et autres, comme des hôpitaux, que l'on appelle des Programmes d'action pour les transports communautaires (PATC). Ces programmes reçoivent des sommes modestes du gouvernement pour soutenir des initiatives de partenariat.

Pour bien des organismes de transport public de l'Ontario, la responsabilité juridique de l'administration des services de transport en commun demeure au sein de la structure municipale. [27] Il y a deux principales façons dont cela peut se faire, par la prestation directe des services ou par la conclusion de contrats de sous-traitance avec des organismes privés à but non lucratif pour la prestation de services spécialisés.[28] Ailleurs, la responsabilité de l'administration des transports en commun a été déléguée à une personne morale distincte ayant des pouvoirs prescrits, comme une commission de transport. La TTC et la London Transit Commission sont des exemples de ce type de structure.

3.2 FINANCEMENT DES SERVICES ACCESSIBLES DE TRANSPORT

---

27 La ville de Markham, par exemple.

28 Le service D.A.R.T.S., à Hamilton, par exemple.

Par le passé, la province a versé des sommes considérables pour aider les municipalités à fournir des services aux personnes qui sont incapables de monter ou de descendre un escalier ou de marcher 175m.[29] Les fonds provinciaux étaient autrefois la plus importante source de financement du transport public, tant pour le fonctionnement que pour les immobilisations.[30] Les organismes de transport en commun recevaient de la province des fonds équivalant à un pourcentage de leurs dépenses d'immobilisation, fonds qui étaient ensuite divisés entre les dépenses d'exploitation et les frais liés aux services aux passagers. Lorsque les organismes achetaient des véhicules, la province subventionnait un pourcentage des frais admissibles d'exploitation du véhicule.

Entre 1992 et 1999, le gouvernement a réduit les subventions de fonctionnement pour les services réguliers de transport en commun. En 1999, il appartenait désormais aux municipalités de financer le fonctionnement des transports en commun. Par exemple, la ville de Toronto est la seule source de subventions de fonctionnement pour la TTC, alors que les recettes venant des passagers constituent maintenant environ 80 pour 100 de son budget de fonctionnement. La ville de Toronto est également la seule source de fonds d'immobilisation pour la TTC.[31] Des documents fournis récemment par la TTC indiquent que 96 pour 100 des fonds affectés à Wheel-Trans proviennent de la ville de Toronto et 4 pour 100 des droits d'inscription et de passage.[32]

En août 1996, les ministères des Transports, de la Santé, des Services sociaux et communautaires, et de l'Éducation et de la Formation, de concert avec le ministère des Affaires civiques, de la Culture et des Loisirs, se sont réunis pour créer le Programme d'action pour les transports communautaires (PATC). Cette initiative conjointe offre des fonds de transition aux collectivités afin de les aider à coordonner leurs services. Le

---

29 Ministère des Transports de l'Ontario, *Specialized Transit Factbook* (1993), p. 6.

30 *Ibid.* par exemple, environ 50 pour 100 des fonds de fonctionnement et 75 pour 100 des fonds d'immobilisation provenaient de la province au début des années 1990.

31 Plaidoyer de la Commission de transport de Toronto dans l'affaire *Odell et al. c. TTC* (commission d'enquête – droits de la personne) N° BOI-0336/336/337/338/340-00).

32 *Ibid.*, paragr. 5.

projet vise à maximiser les ressources tout en apportant des solutions à des problèmes de transport. Le montant total disponible était de 3 millions de dollars, les subventions accordées à dix municipalités allant de 10 000 $ à 40 000 $. Il semble que le PATC ait été inspiré du programme américain de même nom, qui est beaucoup plus vaste mais non affilié, et qui oeuvre à la restructuration, à la coordination et au financement des services de transport en commun.[33]

3.3 HISTORIQUE DES SERVICES ACCESSIBLES DE TRANSPORT EN COMMUN EN ONTARIO

Dans les années 1970, plusieurs organismes ontariens de transport en commun ont commencé à implanter des services distincts pour répondre aux besoins des passagers ayant un handicap qui les empêchait d'utiliser les systèmes réguliers de transport en commun.[34] Ces services parallèles de transport adapté offraient un transport de porte à porte, planifié à l'avance, dans des fourgonnettes dotées de dispositifs élévateurs et conduits par des chauffeurs ayant reçu une formation spécialisée. Dans bien des régions, on a maintenant élargi ce service en ajoutant des services de taxi, d'autobus communautaires et d'itinéraires adaptés.

En 1981, durant l'Année internationale des personnes handicapées, le ministère des Transports de l'Ontario a commencé à fournir des subventions de 75 pour 100 aux organismes de transport en commun pour les aider à améliorer les systèmes *réguliers* de transport en commun pour les personnes handicapées ambulatoires. On entendait

---

[33] Voir le site Web officiel du PATC, <**http://www.ctap.gov.on.ca**> et les liens apparentés. Bien qu'il soit difficile d'établir des comparaisons avec le programme américain parce que les grands programmes ne sont pas exclusivement consacrés au financement des transports en commun, on sait que les programmes américains bénéficiant d'un financement destiné spécifiquement au transport public dépassent un milliard de dollars américains.

[34] Turvey & O'Brien, « A "Family of Services" Approach to Special Needs Transit » , exposé présenté à l'occasion du 53e congrès de l'UITP- International Union (Association) of Public Transport, et de l'exposition sur les transports urbains de la municipalité régionale de Hamilton-Wentworth (Toronto, 26 mai 1999), à la page 1. Kingston Transit signale que l'autobus accessible « Kingston Access Bus » a été lancé en 1967.

par « personnes handicapées ambulatoires » des personnes qui étaient capables de marcher, mais qui éprouvaient, à divers degrés, de la difficulté à le faire.[35]

Dans le discours du Trône du 28 avril 1987, le gouvernement annonçait l'élargissement des critères d'admissibilité : seraient désormais admissibles non seulement les personnes incapables de monter à bord d'un véhicule, mais toutes les personnes incapables d'utiliser le système.[36] En 1989, on a établi la norme permettant de financer les services pour les personnes qui étaient physiquement incapables de monter ou de descendre les escaliers des systèmes réguliers de transport en commun ou incapables de marcher sur une distance de 175 mètres.

En 1993, plusieurs initiatives ont été prises pour améliorer l'accessibilité en Ontario. On a demandé aux municipalités de présenter à la province des plans visant la pleine accessibilité des transports en commun. Tous les nouveaux véhicules de transport en commun achetés après le 1er juillet 1993 devaient être des véhicules à plancher surbaissé ou équipés de dispositifs facilitant l'accès. Ces mesures, jointes à l'aide provinciale au financement des services accessibles de transport en commun, ont entraîné des améliorations considérables. En 1979, seules cinq municipalités en Ontario avaient un système de transport en commun pouvant offrir des services aux passagers ayant un handicap physique. En 1993, de tels systèmes étaient en place dans 93 municipalités sur 94. [37]

Ces améliorations ont entraîné une augmentation importante de la demande de services pour les systèmes parallèles de transport adapté. Dans certaines

---

35 Ontario Transportation Association, *A Report to the Ministry of Transportation Task Force on Improved Accessibility to Conventional Transit Services for Frail and Ambulatory Disabled Persons* (1998), p. 43.

36 Directive B-9 du ministère des Transports et des Communications, telle que citée dans le document de l'Ontario Transportation Association, *A Report to the Ministry of Transportation Task Force on Improved Accessibility to Conventional Transit Services for Frail and Ambulatory Disabled Persons,* 1998, p. 43.

37 *Specialized Transit Services Factbook 1993, supra* note 29, p. 5.

municipalités, on a constaté un taux élevé d'incapacité de répondre à la demande croissante de services.

Cette situation a mis en lumière la nécessité d'intensifier l'intégration des systèmes réguliers de façon à ce que plus de personnes handicapées puissent les utiliser, afin de réduire les pressions sur les systèmes parallèles. Depuis le milieu jusqu'à la fin des années 1990, la situation est devenue encore plus pressante, en raison de la réduction marquée du financement direct des services accessibles de transport en commun par la province. Dès lors, les systèmes de transport en commun ne pouvaient plus compter que sur l'aide financière municipale et les recettes de la vente des billets, puisque le financement provincial était entièrement éliminé.

3.4 ENQUÊTE SUR L'ACCESSIBILITÉ DES TRANSPORTS EN COMMUN

En juillet 1999, la Commission ontarienne des droits de la personne a écrit à vingt-cinq municipalités et organismes de transport public de l'Ontario pour faire enquête sur l'accessibilité de leurs systèmes de transport en commun. [38] La Commission demandait à chacun des renseignements sur les services particuliers adaptés aux personnes ayant un handicap, sur l'état des services intégrés de transport et sur toute nouvelle initiative prévue pour répondre aux besoins des personnes ayant un handicap. Dix-neuf d'entre eux ont répondu (ci-après les « répondants »).[39]

Le présent document n'entend pas examiner en profondeur l'apport de chaque répondant en détail, mais il tente plutôt de cerner les grandes tendances et les principaux enjeux relatifs aux droits de la personne, et de fournir des exemples des

---

[38] On a communiqué avec les organismes suivants : Ajax Transit, Barrie Transit, Brampton Transit, Burlington Transit, Réseau GO, Guelph Transit, The Hamilton Street Railway Company, Kingston Transit, Kitchener Transit, London Transit Commission, ville de Markham, Mississauga Transit, Niagara Transit, Oakville Transit, Oshawa Transit, Commission de transport régionale d'Ottawa-Carleton (OC Transpo), Peterborough Transit, Pickering Transit, St. Catharines Transit, Sudbury Transit, Thunder Bay Transit, Timmins Transit, Commission de transport de Toronto (TTC), Transit Windsor, Whitby Transit.

[39] Malheureusement les organismes suivants n'ont pas répondu au questionnaire : Ajax Transit, Barrie Transit, Brampton Transit, Oakville Transit, Oshawa Transit, Pickering Transit; ce rapport ne peut donc pas évaluer leurs progrès ni faire aucune observation sur leurs efforts pour répondre aux besoins des personnes ayant un handicap.

meilleures pratiques ou une illustration des secteurs qui semblent nécessiter des améliorations. Les observations sont fondées sur les renseignements fournis par les répondants et, dans certains cas, tirées de rapports ou d'études qui ont été portés à l'attention de la Commission.

Dans les sections qui suivent, on discutera de façon assez détaillée de ce qui se dégage des réponses reçues. La Commission n'a aucunement l'intention de blâmer ou de critiquer un organisme de transport en commun ou un palier de gouvernement, quel qu'il soit. Cependant, l'enquête fait ressortir l'importance de souligner plusieurs lacunes bien réelles dans l'accessibilité des transports publics en Ontario et de proposer des possibilités de solution constructives. Il est à espérer que les solutions proposées pourront stimuler à la fois la volonté politique et la capacité opérationnelle de se conformer aux lois et aux normes établies en matière de droits de la personne, tout en appuyant les organismes de transport en commun dans la tâche complexe de fournir des services accessibles à la population de la province.

3.4.1 Principaux thèmes

L'Ontario ne dispose pas de mesures législatives ou de seuils établis en matière de techniques ou de services visant à créer des normes industrielles concernant l'accessibilité dans les secteurs public et parapublic. En l'absence de normes relatives aux services, les réponses à ce sujet étaient très différentes, tant sur le plan des services offerts que sur le plan des buts et objectifs. Néanmoins, nombre des répondants reconnaissaient que des services accessibles de transport en commun étaient essentiels pour les personnes handicapées et nécessaires à leur participation à la vie communautaire et à la société dans son ensemble.

De nombreux répondants convenaient de l'importance des systèmes accessibles de transport en commun pour les personnes ayant un handicap, ainsi que pour les

personnes âgées et les enfants. [40] Les conséquences des tendances démographiques indiquant un vieillissement de la population préoccupaient plusieurs répondants.

Seulement le tiers des répondants ont exprimé un engagement à l'égard de systèmes de transport en commun à la fois pleinement accessibles *et* intégrés. Windsor, Thunder Bay, Peterborough, Burlington, Ottawa et London ont dit viser l'accessibilité pleine et entière, sous réserve d'empêchements d'ordre financier. Dans des observations présentées au gouvernement de l'Ontario, la London Transit Commission a souligné l'importance d'éliminer les obstacles auxquels font face les personnes handicapées, et précisait qu'il faut encourager et appuyer les municipalités dans les efforts qu'elles déploient pour fournir des services accessibles dans le cadre du système régulier de transport en commun, en plus d'offrir des services parallèles de qualité.[41] Tandis que certaines municipalités ont dit espérer être en mesure d'offrir des systèmes accessibles dans un avenir proche ou pas trop lointain, d'autres n'avaient pas de plan pour réaliser la pleine accessibilité.

Certains organismes ont décrit leurs services en termes généraux. Par exemple, Kitchener Transit disait avoir pour objectif un service fiable pour ramasser et ramener les passagers, alors que les objectifs de St. Catharines en matière d'accessibilité étaient de veiller à ce que les passagers puissent se déplacer entre leur domicile et l'arrêt d'autobus sans avoir d'obstacles à surmonter. La ville de Markham parle du « dilemme » que pose la réalisation de la pleine accessibilité. Sudbury et Timmins ont donné des renseignements sur les améliorations apportées sur le plan de l'accessibilité, mais n'ont pas fait état de plans pour réaliser la pleine accessibilité.

Certains répondants ont indiqué qu'ils disposaient d'outils de planification, comme des plans visant l'accessibilité, en conformité avec une exigence imposée par le gouvernement de l'Ontario en 1993.

---

[40] La ville de Markham mentionnait en particulier les enfants, par exemple.

[41] Lettre à Berwyn Sheer, adjoint parlementaire de la ministre des Affaires civiques, de la Culture et des Loisirs, datée du 28 août 1999.

Plusieurs répondants ont mentionné la question du coût des mesures visant l'accessibilité. En effet, les initiatives visant à rendre l'infrastructure et les véhicules accessibles entraînent des coûts importants.[42] En raison de la taille de la population, en plus du vieillissement de la population, la nécessité d'accélérer les projets d'accessibilité se fait plus pressante, si l'on veut pouvoir répondre à la demande. Certains des répondants ont attribué la lenteur des progrès ou les cibles peu élevées en matière d'accessibilité à un manque de fonds ou au fait que le financement provincial destiné à la mise en oeuvre des plans visant l'accessibilité n'était plus disponible. Sept répondants ont établi un lien entre les changements survenus sur le plan du financement et le fait que les initiatives visant l'accessibilité ont été atteintes, retardées ou définitivement abandonnées. [43]

3.4.2 Données démographiques

De nombreux répondants ont indiqué que les personnes âgées et les personnes handicapées forment une proportion considérable ou croissante de la population. Cette situation accroît la nécessité d'améliorer l'accessibilité.

Dans la ville de Hamilton, par exemple, le secteur industriel traditionnel a créé un groupe relativement nombreux de personnes ayant un handicap physique dans une région ayant des obstacles géographiques assez importants. Quinze pour cent de la population est âgée de 65 ans ou plus. La Hamilton Street Railway Company indique que 8 000 personnes, soit 1,7 pour 100 de la population régionale, sont inscrites aux services de transport adapté. Ce chiffre peut être comparé à la clientèle inscrite de

---

[42] Selon les rapports de la TTC, on estime qu'il faudra engager 781 millions de dollars pour réaliser le plan visant la pleine accessibilité.

[43] Par exemple, les observations de la TTC, de Peterborough, de Kingston, de la London Transit Commission et de Transit Windsor citent l'élimination de l'aide provinciale au fonctionnement et aux immobilisations comme facteurs influant sur le rythme d'acquisition des autobus à plancher surbaissé ou nuisant à l'intégration. D'autres, comme la St. Catharines Transit Commission citent les pressions financières pour expliquer que certains services comme Mobility Niagara ont dû être interrompus. Burlington a indiqué qu'une initiative de son plan a été reportée en raison d'un manque de fonds.

Wheel-Trans, service adapté de la TTC, qui compte environ 22 000 personnes (dont 70 pour 100 sont des personnes âgées), soit 0,6 pour 100 de la population globale desservie par la TTC.

De la même façon, Niagara et Burlington ont indiqué une proportion plus élevée de personnes âgées nécessitant des services accessibles.

3.4.3 Outils de planification

Dans l'affaire *Eldridge*, la Cour suprême du Canada a indiqué que les organismes publics devaient prendre des mesures positives pour faire en sorte que les groupes défavorisés puissent bénéficier à part égale des services offerts au public en général. Les outils de planification communiqués par les organismes de transport en commun soulignent les mesures positives que les organismes de transport entendent prendre pour promouvoir l'accessibilité des services. De nombreux plans communiqués par les organismes de transport en commun montrent leur détermination à améliorer les choses et les progrès qu'ils ont accomplis, d'autres non. Dans le cadre de la directive de politique adoptée en 1993 par le ministère des Transports, toutes les municipalités étaient tenues de soumettre, au cours de la même année, des plans visant l'accessibilité pleine et entière. Depuis, de nombreux organismes de transport en commun ont examiné leurs services et entrepris des études ou des projets pour coordonner les services de façon à promouvoir et à améliorer l'accessibilité. Cependant, plusieurs de ces plans remontent à l'exercice 1993-1994 et ont besoin d'être mis à jour. De plus, l'absence de seuils établis a un effet sur l'uniformité, les niveaux et les normes de services établis dans les divers plans.

Plusieurs répondants ont déclaré avoir des plans pour l'accessibilité des transports en commun ou des outils semblables de planification, lesquels faisaient état d'une grande diversité de buts, ainsi que de calendriers pour réaliser les buts établis. [44] Dans certains

---

[44] Les municipalités ou organismes suivants ont présenté ou cité des plans existants ou actuels sur l'accessibilité des transports en commun, et/ou des rapports ou examens subséquents relatifs à leurs services, dans

cas, les engagements pris relativement aux projets visant l'accessibilité sont assujettis à des réserves concernant la disponibilité des fonds. Par exemple, en présentant son projet de constituer un parc de véhicules entièrement accessible, Thunder Bay a précisé que ce projet dépendrait toutefois des affectations budgétaires.

Dans les réponses au questionnaire, on a peu parlé de la responsabilité à assumer pour ne pas avoir atteint les cibles fixées, sans doute en raison du manque de contrôle sur les budgets d'une année à l'autre. Par conséquent, malgré les bonnes intentions, il n'y a pas d'incitatifs à réaliser les objectifs d'accessibilité, ni de conséquences réelles si on a failli à la tâche. Il n'y a donc rien pour encourager les municipalités à affecter les fonds nécessaires aux projets visant l'accessibilité, et rien pour les tenir responsables de ne pas le faire, surtout à une époque où tant de services, tous nécessaires, sont en concurrence pour obtenir les ressources disponibles.

De nombreux plans exigent l'approbation et l'examen périodique des conseils municipaux, mais il n'est pas nécessaire d'en rendre compte au grand public. [45] Ces facteurs réduisent la transparence du processus et le public est peu conscient des progrès accomplis.

Même s'il n'existe pas d'organe prescrit par la loi pour superviser les plans de mise en oeuvre de l'accessibilité, la plupart des organismes ont établi divers comités et organismes consultatifs pour suivre le dossier des systèmes accessibles de transport en commun :

---

le cadre de l'enquête de la CODP. Il s'agit des documents suivants : « Full Accessibility Implementation Plan », Burlington (1993); « Programme d'action pour le transport communautaire » (1999); « Transit Accessibility Implementation Plan », Markham (1993); « Étude globale d'OC Transpo - Le chemin à suivre : Devenir tout ce qu'il y a de mieux », OC Transpo (1999); « Five Year Accessible Transit Report », TTC (1997); « A 'Family of Service' Approach to Special Needs Transit » Hamilton (1999); « Full Accessibility Implementation Plan », Kingston (1993); « Full Accessibility Plan », Windsor (1994).

[45] Plusieurs organismes ont toutefois affiché leurs rapports ou leurs plans sur le Web, comme OC Transpo et la TTC.

- Kingston Transit a établi un comité consultatif sur l'accès chargé d'élaborer un plan de mise en oeuvre visant la pleine accessibilité.
- La responsabilité du Réseau GO a été transférée de la province à la Commission des services du grand Toronto (CSGT). Les plans visant l'accessibilité devaient être définis par les orientations politiques de la CSGT, sous réserve de la disponibilité des fonds en 2000.
- Le London Community Transportation Brokerage a été créé pour s'occuper de toute une gamme de services de transport.
- Ottawa-Carleton (OC Transpo) a un comité directeur, qui a participé à l'élaboration de son examen récent des services de transport en commun.
- Le groupe de travail sur les services accessibles de transport, créé par la TTC, a élaboré en 1997 un plan quinquennal visant l'accessibilité des transports en commun pour étudier la création de nouveaux services et l'expansion des services existants, ainsi que l'amélioration de l'efficience du système.

La création d'outils de planification qui sont à jour et qui établissent des objectifs et des calendriers clairs constitue un premier pas dans la voie menant à l'accessibilité des transports en commun. D'autre part, en l'absence de structure de responsabilisation pour la mise en oeuvre de ces plans, les progrès risquent d'être lents.

3.4.4 Intégration des services réguliers de transport en commun

Comme on l'a déjà vu, les principes guidant l'application des droits de la personne veulent que les services publics, comme les services de transport en commun, soient structurés de façon à favoriser l'intégration, de préférence à des mesures visant à modifier les règles ou à éliminer les obstacles tout en maintenant le *statu quo*. Peu de répondants ont indiqué que l'intégration des systèmes de transport constituait une priorité dans la planification, sauf certaines exceptions dignes de mention, comme London et Ottawa-Carleton. Néanmoins, les répondants ont entrepris tout un éventail d'initiatives pour rendre leurs systèmes réguliers plus accessibles. Par exemple, la TTC mentionne des améliorations dans l'éclairage des métros et des autobus, et l'annonce

des arrêts d'autobus et de métro par système de diffusion publique. D'autres initiatives, comme des lumières d'avertissement dans les portes des voitures de métro et les carillons, peuvent aussi aider les personnes ayant des déficiences auditives ou visuelles.

En règle générale, les organismes de transport public ont élaboré leurs initiatives visant l'accessibilité en consultation avec des organismes communautaires et des usagers. Les répondants ont dit avoir utilisé diverses stratégies ou une combinaison des stratégies suivantes :

- Amélioration de l'accessibilité des véhicules;[46]
- Autobus communautaires et/ou itinéraires adaptés;
- Amélioration des itinéraires fixes et des horaires des autobus;[47]
- Directives en matière d'accessibilité et normes pour les futures constructions;
- Amélioration de l'élimination des obstacles aux arrêts d'autobus, comme l'enlèvement de la neige;
- Accessibilité des terminus d'autobus, des stations et des quais;[48]
- Combinaison ou intégration horizontales des services locaux ou régionaux pour mieux coordonner les programmes, réduire les coûts et améliorer la réponse aux besoins. [49]

---

[46] Autobus à plancher surbaissé accessibles en fauteuil roulant, autobus équipés de dispositif élévateur, de dispositif de baraquage ou de tout autre élément facilitant l'accès, autobus articulés à plancher surbaissé; voitures de métro d'accès facile, p. ex., portes larges, meilleures attaches de sécurité, enlèvement des poteaux centraux qui nuisent à la mobilité, *etc.*

[47] Les répondants ont mentionné des stratégies pour maximiser l'usage des autobus accessibles sur une base régulière. Certains ont désigné des lignes d'autobus comme entièrement accessibles ou accessibles à 80 pour 100, selon des facteurs comme la demande des passagers, la proximité de lieux de départ ou de destination importants pour les personnes handicapées et les personnes âgées, et une analyse des modèles d'utilisation des services parallèles.

[48] Guelph a indiqué que les nouveaux abribus seraient accessibles en fauteuil roulant.

[49] P. ex., en août 2000, le York Region Transit Implementation Project a annoncé des consultations sur l'intégration de ses cinq systèmes municipaux de services réguliers de transport en commun et de sept systèmes parallèles de transport adapté pour en faire un seul système.

Ottawa-Carleton et la Hamilton Street Railway Company ont une approche intéressante, celle des « familles de services », pour répondre aux besoins d'un vaste éventail de clients.[50] London a adopté une gamme de services se recoupant et se complétant pour améliorer l'efficience. Cette approche semble offrir une certaine souplesse pour les usagers, réduire les coûts à l'échelle du système et améliorer l'intégration du système régulier. OC Transpo a rendu public son projet de lancer un système d'autobus adaptés à itinéraire fixe, ce qui améliorerait grandement l'intégration du système régulier,[51] bien que cette solution ne réponde pas aux besoins des personnes qui, en raison de leur handicap, doivent avoir accès à un service de porte à porte.

En 1989, emboîtant le pas aux commissions de transport de Ottawa-Carleton, St. Catharines, Hamilton et Oakville, la TTC a fait l'expérience des itinéraires adaptés, en les instaurant sur certains parcours fixes en dehors des heures de pointe. Une enquête réalisée par la TTC à l'époque a révélé que 12 pour 100 des passagers des itinéraires adaptés étaient des usagers des services parallèles de transport adapté, et qu'un autre groupe de 7 pour 100 pourrait aussi être constitué d'usagers des services parallèles. En se servant du chiffre de 12 pour 100, une étude américaine a conclu que le coût du transport des usagers des systèmes parallèles au moyen des itinéraires adaptés était de 33 $ par déplacement, par opposition à 30 $ par déplacement dans le système parallèle; cependant, si on prend le chiffre de 19 pour 100, les itinéraires adaptés portent les coûts à 21 $ seulement par déplacement.[52]

La solution des itinéraires adaptés semble à la fois utile et économique dans les grandes villes de l'Ontario en dehors des heures de pointe. Cependant, il n'est pas

---

[50] À Hamilton, cela comprend des fourgonnettes accessibles en fauteuil roulant, des services de taxi, des autobus à plancher surbaissé et un programme de coupons de taxi . À Ottawa-Carleton, cela comprend des autobus communautaires, des services de déviation d'itinéraire, des lignes locales et des berlines et taxis accessibles.

[51] OC Transpo, « Le chemin à suivre : Devenir tout ce qu'il y a de mieux » (rapport final, février 1999), en ligne : page d'accueil d'OC Transpo <http//:www.octranspo.com/admin_menuf.htm> (cliquer sur données).

[52] Transportation Research Board, National Research Council, *Transit Operation for Individuals with Disabilities*. (Washington, D.C.: National Academy Press, 1995), p.12.

certain que cette solution soit utile durant les heures de pointe, à ces endroits. Étant donné le volume de passagers et la densité de la circulation, il pourrait s'avérer dangereux et déraisonnable de permettre les déviations à la demande des passagers et les arrêts en tout endroit sur un simple signal des passagers, durant les heures de pointe. À Toronto, par exemple, l'usage des itinéraires adaptés a été limité à quatre lignes d'autobus communautaires destinées à des personnes âgées et des personnes handicapées voulant se rendre à des installations particulières. Les autobus communautaires sont utilisés dans plusieurs régions de l'Ontario, mais ils perdent de leur popularité, car les organismes de transport en commun semblent maintenant favoriser les autobus à plancher surbaissé entièrement accessibles dans le cadre du système régulier.[53]

Malgré ces mesures positives et bien d'autres, il reste des lacunes nombreuses et importantes dans l'intégration des services de transport en commun. Comme on le verra dans la section qui suit, seule une fraction du réseau de métro et des parcours d'autobus de la TTC est actuellement accessible. Seulement 10 stations de métro sur 69 et seulement le cinquième des lignes d'autobus de la TTC sont partiellement ou entièrement accessibles. Il n'y a que quatre lignes d'autobus communautaires à l'heure actuelle. Aucun des 250 tramways n'est accessible et il n'y a aucun plan pour les rendre accessibles.[54] La TTC ne prévoit pas atteindre ses cibles d'accessibilité pour ses autobus et ses métros avant au moins onze ou douze ans.[55]

Le Réseau GO fait également face à des obstacles à l'accessibilité, lesquels, en raison de ses liens étroits avec les systèmes de transport de la TTC et d'autres municipalités du grand Toronto, ont de graves conséquences à l'échelle de la RGT. Le Réseau GO indique qu'il offre des services de train accessibles dans 29 de ses 49 stations. En 1999, aucun des autobus du Réseau Go n'était accessible, mais en 2000, environ

---

53 P. ex., OC Transpo a indiqué qu'il envisagera d'éliminer les autobus communautaires s'il met en place davantage d'autobus accessibles dans les services réguliers.

54 Observations de la TTC.

55 La TTC projette un parc d'autobus et des stations de métro entièrement accessibles d'ici 2011-2012.

10 pour 100 des autobus devaient l'être. Dans ses observations, le Réseau Go a déclaré qu'il ne disposait d'aucun financement pour rendre ses terminus accessibles, et qu'il n'avait aucun plan à ce moment pour modifier les 19 stations de train qui sont encore inaccessibles. [56]

Services d'autobus :

L'accessibilité des services d'autobus est fonction de l'accessibilité des véhicules mêmes, ainsi que de l'existence d'autobus à plancher surbaissé sur tous les itinéraires.

Plusieurs organismes de transport en commun ont mis à l'essai des autobus à accès facile, des autobus équipés d'un dispositif élévateur et des autobus à plancher surbaissé (entièrement accessibles en fauteuil roulant) sur leurs lignes d'autobus. On a constaté que les autobus équipés d'un dispositif élévateur exigent beaucoup d'entretien et la plupart des organismes de transport public de l'Ontario remplacent graduellement leur parc actuel par des autobus à plancher surbaissé.

L'enquête a révélé que des autobus à plancher surbaissé sont disponibles sur plusieurs lignes dans la plupart des municipalités, mais ils sont plus chers à exploiter, comparativement aux autobus ordinaires à plancher élevé, en raison des coûts d'immobilisation et de fonctionnement plus élevés, et d'autres facteurs relatifs à l'usage et à la fréquence d'utilisation par les passagers.[57] Ils coûtent aussi plus cher à réparer. Les autobus équipés d'un dispositif élévateur ont aussi des coûts élevés de réparation, et les autobus à accès facile, bien qu'ils soient préférables aux autobus ordinaires à plancher élevé, ne sont pas accessibles en fauteuil roulant.

---

[56] Observations du Réseau GO présentées à la CODP, le 6 août 1999.

[57] OC Transpo indique que les autobus à plancher surbaissé ont une capacité équivalant à 80 pour 100 de la capacité des autobus ordinaires à plancher élevé. Cette réduction de la capacité est compensée par l'utilisation d'autobus articulés. Voir « Le chemin à suivre : Devenir ce qu'il y a de mieux » *supra* note 51, p 25.

Par conséquent, de nombreux organismes de transport en commun prévoient n'acheter que des autobus à plancher surbaissé à l'avenir. À l'heure actuelle, la plupart des parcs d'autobus sont accessibles dans une mesure de 25 à 50 pour 100. Par exemple, Burlington indique qu'environ la moitié de son parc est constituée d'autobus à accès facile ou à plancher surbaissé, et OC Transpo indique qu'environ la moitié de son parc sera constituée d'autobus à plancher surbaissé d'ici 2003.[58] À Markham environ le quart du parc d'autobus est accessible, et à Mississauga, environ le tiers.

En 1998, la TTC a fait l'essai des autobus Orion VI à plancher entièrement surbaissé et alimentés au gaz naturel (fabriqués par Orion Bus Industries, entreprise située à Mississauga) sur la ligne Dufferin 29. Les essais indiquent que la conversion du parc pour adopter les autobus à plancher surbaissé augmenterait les coûts d'exploitation de 110 millions de dollars par année, car les autobus à plancher surbaissé exigent des réparations plus fréquentes et plus chères que les autobus ordinaires.

La capacité réduite des autobus à plancher surbaissé signifie qu'il faudrait ajouter 180 autobus pour maintenir le niveau actuel de service.[59] La TTC a conclu que ces autobus n'étaient pas économiques, mais a prévu de mettre à l'essai 50 autobus additionnels à plancher surbaissé et alimentés au diesel, fabriqués par New Flyer Industries de Winnipeg. Plus récemment, la TTC a confirmé que le coût des nouveaux autobus à plancher surbaissé sur les lignes régulières à itinéraire fixe est estimé à 110 millions de dollars et elle envisage désormais un parc d'autobus entièrement accessible, ce qui veut dire que tous les autobus qu'elle achètera désormais seront des autobus à plancher surbaissé.[60]

La TTC indique que 339 autobus de son parc de 1 473 sont des autobus équipés d'un dispositif élévateur ou des autobus à plancher surbaissé. En plus, 425 autres véhicules

---

58 *Ibid.*, p. 13.

59 Paul Moloney, « Low Buses Too Costly, TTC Told » *The Toronto Star*. 14 septembre 1998, p. E3.

60 Voir plaidoyer de la TTC dans l'affaire *Odell et al. c. TTC, supra* note 31.

sont des autobus à accès facile. Trente-quatre des 144 lignes régulières ont des autobus accessibles, et sur ces lignes, la norme est de fournir au moins 50 pour 100 d'autobus accessibles durant les heures de pointe et 100 pour 100 en dehors des heures de pointe.[61] Les autobus qu'il faudra remplacer à l'avenir le seront par des autobus à plancher surbaissé et on élabore actuellement un nouveau guide des lignes d'autobus qui fait mention du service d'autobus accessibles à plancher surbaissé.

Le Réseau Go faisait état de niveaux d'accessibilité relativement moins élevés, indiquant que seulement 10 pour 100 de son parc d'autobus serait pleinement accessible à la fin de 2000, et qu'il n'avait établi aucune cible pour augmenter l'accessibilité à l'avenir.

Métro :

Le seul réseau de métro de l'Ontario est administré par la TTC.

Depuis 1995, lorsqu'un terrible accident de métro a causé des morts et entraîné une intense publicité, la TTC indique que les dépenses en immobilisations ont augmenté pour remplacer ou moderniser l'infrastructure et l'équipement vieillissants du réseau de métro. Cette situation a créé des pressions sur un système qui avait déjà du mal à apporter les améliorations nécessaires sur le plan des immobilisations. Néanmoins, malgré les fonds accrus qu'il a fallu affecter à ces éléments généraux de sécurité, la TTC indique que, durant la même période, elle a également augmenté les dépenses en immobilisations pour accueillir un plus grand nombre de personnes handicapées sur les lignes régulières.[62]

Le parc de voitures du métro de la TTC est accessible aux passagers qui utilisent des aides à la mobilité. Environ la moitié du parc est constituée de voitures T-1, qui sont

---

61 Entrevue par téléphone avec un membre du personnel de la TTC, le 16 octobre 2000.

62 Voir plaidoyer de la TTC dans l'affaire *Odell et al. c. TTC, supra,* note 31, paragr. 17.

dotées de portes larges, qui n'ont pas de poteau central (lesquels entravent la mobilité) et qui ont des sièges pliants et des attaches de sécurité pour fauteuil roulant ou triporteur.

Les stations de métro ont des indications tactiles de couleur vive et des tuiles tactiles qui aident à s'orienter, pour accroître la sécurité des passagers ayant une déficience visuelle. Les aires d'attente désignées ont un meilleur éclairage, des indications tactiles et des renseignements en braille, ainsi qu'un téléphone d'urgence relié au kiosque du percepteur. Un système amélioré de haut-parleurs pour les annonces publiques vise à améliorer les communications, surtout pour les personnes ayant une déficience auditive, et des écriteaux ayant un lettrage de couleurs contrastantes et des pictogrammes améliorent aussi les communications et aident les passagers qui ont des capacités limitées de lecture ou une déficience visuelle. Il existe d'autres éléments favorisant l'accessibilité, comme les portes automatiques et les tourniquets plus larges.

Ce sont là des mesures fort positives, mais vu que la pierre angulaire du système de transport en commun, selon la TTC même, est son réseau de métro, il est décourageant de constater que seulement dix de ses soixante-neuf stations sont ou seront pleinement accessibles à la fin de 2000.[63] Même d'ici 2004, seulement vingt-huit stations seront accessibles, moins que la moitié du réseau dans son ensemble. En outre, le fait que le réseau d'autobus soit si étroitement lié au métro signifie que l'inaccessibilité de grandes portions du réseau de métro a des répercussions qui dépassent le réseau de métro même et entravent l'accessibilité du système de transport en commun dans son ensemble.

La TTC a indiqué que si Toronto était choisie pour organiser les Jeux olympiques, il lui faudra changer ses plans de modernisation des stations des secteurs résidentiels pour favoriser les stations du centre-ville, qui seront très achalandées durant les Olympiques. Il était difficile de savoir si ces modifications auraient ou non des répercussions sur les

---

[63] C'est-à-dire qu'elles seront dotées d'ascenseur entre la rue, le quai de métro et le quai d'autobus.

plans relatifs à l'accessibilité pleine et entière des stations pour l'échéance donnée de 2011-2012.

3.4.5 Systèmes intégrés et combinés

Plusieurs organismes de transport en commun ont répondu à la nécessité exprimée par le public et les organismes de services de coordonner, de combiner et d'intégrer les services de transport en commun entre diverses régions et même au sein d'une même région. L'approche de la « famille de services » adoptée à Hamilton comprend à la fois la combinaison et la rationalisation des services avec une région. Un mélange de services offrant différents choix et permettant aux passagers de se déplacer sans devoir réserver des jours à l'avance aurait entraîné une amélioration des services et un programme plus efficient à Hamilton et à d'autres endroits, comme Markham et London.

À l'intérieur des régions, plusieurs organismes de transport public ont participé aux programmes d'action pour les transports communautaires (PATC). Burlington a lancé un PATC, financé par le gouvernement, afin de collaborer avec la Croix-Rouge, un hôpital et un service régional parallèle de transport adapté pour mettre sur pied un projet pilote à l'intention des personnes handicapées.

On a aussi fait état d'initiatives d'intégration horizontale des services à l'intérieur d'une région ou entre les régions. En août 2000, le York Region Transit Implementation Project a annoncé des consultations publiques sur l'intégration de cinq systèmes municipaux de services réguliers de transport en commun et de sept services de transport adapté pour les réunir en un seul système. La région de York a déclaré que le public a très bien accueilli ce projet de combiner les services en un système unique pour la région. [64] La CSGT tentera aussi d'améliorer l'efficience des services dans la planification et la prestation des services de transport en commun pour la RGT.

---

[64] « Notice of Public Consultation Centres » -York Transit Implementation Project, Region of York (Toronto : août 2000), indiquant un appui de 70 pour 100 à l'intégration.

3.4.6 Services parallèles de transport adapté

Même si l'on améliore le plus possible l'accessibilité des systèmes réguliers de transport en commun, il restera toujours des personnes qui ne pourront pas l'utiliser. Les services parallèles de transport adapté seront toujours essentiels à l'accessibilité des transports publics.

Un rapport de 1993 indiquait que les frais de fonctionnement des transports adaptés pour la province en entier se chiffraient à environ 21 millions de dollars par année.[65] En 1999, ce chiffre était inférieur au budget de Wheel-Trans, dans la ville de Toronto seulement.

Voici un bref résumé des services parallèles fournis par chaque répondant, à titre de référence :

- **Hamilton** – l'approche de la « famille de services » combine des fourgonnettes accessibles en fauteuil roulant offrant un service porte à porte, et des services à contrat de taxi et de livraison porte à porte; un programme de coupons de taxi offrent des coupons à prix réduit pour l'achat des services de taxis commerciaux; des autobus accessibles à plancher surbaissé sur les lignes régulières offrent des services aux personnes en fauteuil roulant et un accès plus facile aux personnes handicapées ambulatoires.
- **Kingston** – le Kingston Access Bus (K.A.B) est un service d'autobus adapté établi en 1967 pour fournir des services de transport aux personnes ayant un handicap physique.
- **Kitchener** – Project Lift est un service parallèle de transport adapté offrant des services porte à porte aux personnes ayant des besoins particuliers.
- **London** – le service d'autobus communautaire est offert sur les lignes à forte population de personnes âgées et de personnes à mobilité réduite. Il fonctionne en

---

65 *Specialized Transit Fact Book*, *supra* note 29.

dehors des heures de pointe et conduit les passagers aux établissements de santé, aux hôpitaux, au centre-ville et aux secteurs commerciaux.

- **Markham** – le service Mobility Bus est en service depuis 1983 et il est complété par une ligne de connexion à itinéraire fixe et un programme de coupons de taxi.
- **Mississauga** – mentionne Peel Transhelp dans ses observations, mais ne parle pas de ses propres services parallèles de transport en commun.
- **Ottawa-Carleton** – OC Transpo a un service parallèle de transport en commun et comprend trois lignes de Communibus.
- **Niagara** – Chair-A-Van est un service parallèle au système régulier de transport en commun et offre des services de qualité de manière efficiente et efficace aux personnes handicapées.
- **Peterborough** – Handi-Van est un service parallèle mis sur pied à l'intention des personnes ayant un handicap physique.
- **St. Catharines** – la commission de transport a entrepris le Adult Accessibility Project en collaboration avec la St. Catharines' Association for Community Living, afin d'encourager les personnes handicapées à utiliser le système de transport en commun et à renforcer leur confiance en leur capacité de voyager de façon autonome, en s'appuyant sur les conducteurs d'autobus qui peuvent agir comme facilitateurs, au besoin.
- **Timmins** – Handi-Trans offre des services aux résidents qui sont incapables d'utiliser les services réguliers de transport en commun.
- **Whitby** – la municipalité finance le fonctionnement de Whitby Handi-Transit, qui offre des services porte à porte en réponse à la demande des résidents de Whitby qui ne peuvent pas avoir accès aux services réguliers de transport en commun, de façon temporaire ou permanente, en raison d'un handicap.
- **Toronto** – Wheel-Trans offre un service accessible de transport porte à porte, au moyen des autobus de Wheel-Trans ou de berlines accessibles fournies par une compagnie de taxi en vertu d'un contrat. Des services porte à porte sans réservation, destinés aux déplacements de courte distance dans un secteur déterminé, ont été récemment instaurés dans les secteurs à forte demande.

En Ontario, l'accès aux services parallèles de transport en commun est généralement limité aux usagers inscrits qui répondent à des critères d'admissibilité prédéterminés. Les critères d'admissibilité varient d'une région de la province à une autre, et certains organismes offrent des services parallèles de transport adapté à des personnes ayant un handicap temporaire ou à des personnes handicapées ambulatoires. Certains organismes offrent également leurs services aux personnes âgées frêles. D'autres organismes ont des critères plus restrictifs. Par ailleurs, les droits d'inscription et les prix des passages varient considérablement d'un bout à l'autre de la province.[66] On constate aussi des procédures peu uniformes en matière d'évaluation de l'admissibilité. La TTC a le programme le plus rigoureux, qui comprend une entrevue en personne et des critères exhaustifs et détaillés. En 1996, la TTC a tenté d'aborder les problèmes de l'admissibilité et du taux élevé de demandes de déplacements auxquelles elle ne pouvait répondre en resserrant l'accès aux services parallèles très coûteux au moyen de critères d'admissibilité plus restrictifs.[67] Elle a recommandé à son comité consultatif sur le transport accessible d'adopter de nouveaux critères d'admissibilité; le comité a recommandé ce qui suit :

> *La nécessité pour une personne d'avoir recours à des services de transport accessibles est fondée sur le niveau de mobilité fonctionnelle physique à la maison, dans le secteur avoisinant immédiatement la maison et dans la collectivité dans son ensemble, ainsi que sur la permanence du handicap. L'admissibilité n'est pas fondée sur des handicaps particuliers.*[68] (traduction)

En 1996, la TTC modifiait ses critères pour exiger un processus d'admission beaucoup plus élaboré et une entrevue en personne (par opposition à une demande faite sur

---

66 Par exemple, certains organismes de transport en commun imposent seulement un droit initial d'inscription, alors que d'autres imposent des droits annuels.

67 La province établissait autrefois les critères d'admissibilité de base pour les usagers des systèmes parallèles de transport en commun, mais la plus grande partie de cette responsabilité a été déléguée aux organismes de transport en commun.

68 Voir plaidoyer de la TTC dans l'affaire *Odell et al. c. TTC, supra*, note 3q, paragr. 21.

papier uniquement). Ottawa-Carleton semble aussi se préparer à adopter des critères de sélection plus rigoureux.

Les niveaux d'accès varient également selon les types et la gravité des handicaps. Les personnes ayant une déficience mentale (c'est-à-dire les personnes ayant seulement un handicap cognitif) ne peuvent s'inscrire aux services de Wheel-Trans. L'usage est aussi limité pour les personnes ayant un handicap temporaire. Cependant, la St. Catharines Transit Commission a informé la CODP de son Adult Accessibility Project, lequel est mis à l'essai par l'intermédiaire du programme d'intégration communautaire pour aider les usagers, y compris ceux qui ont un handicap cognitif ou de développement, à renforcer leur confiance dans leur capacité de voyager de manière autonome. D'autres organismes de transport en commun permettent aux personnes ayant un handicap temporaire d'utiliser leurs services.[69] À Toronto, les personnes handicapées qui sont ambulatoires ne peuvent s'inscrire, à moins qu'elles ne puissent marcher qu'à l'aide d'un appareil quelconque, comme une canne ou un ambulateur.

Les règles varient également au sujet de l'obligation ou de la possibilité de réserver des heures de transport.

Les critères d'admissibilité aux services parallèles de transport adapté sont généralement fondés sur le niveau de mobilité fonctionnelle physique à la maison, dans le secteur avoisinant immédiatement la maison, dans la collectivité dans son ensemble, ainsi que sur la permanence du handicap. L'admissibilité n'est pas fondée sur des handicaps particuliers, bien que la TTC exclue des personnes ayant une déficience mentale de son programme Wheel-Trans. Les tribunaux ont confirmé cette mesure, pour des raisons de coûts.[70]

---

69 P. ex., à Whitby.

70 Voir *Cannella c. Toronto Transit Commission*, *supra* note 5, paragr. 27.

Pour conclure, les différences constatées dans l'accessibilité des services parallèles de transport adapté d'un bout à l'autre de la province soulèvent des questions sur le plan des droits de la personne. En particulier, le manque d'accès aux services de transport en commun pour les personnes ayant une déficience mentale est un problème inquiétant.

PARTIE IV. SOMMAIRE ET CONCLUSIONS

4.1 PRINCIPALES QUESTIONS

En résumé, les résultats de l'enquête indiquent que, bien que les organismes de transport en commun soient conscients des questions de droits de la personne que soulève l'accès aux services, et que l'on puisse constater des progrès considérables en vue de l'établissement d'un système pleinement accessible et intégré de transport en commun, il reste encore beaucoup à faire. Dans bien des cas, l'absence de plans à jour pour résoudre les problèmes d'accès et d'intégration, ainsi que l'absence de normes et de seuils, risquent fort de ralentir les progrès. En outre, l'exclusion des personnes ayant certains types de handicap, comme une invalidité temporaire ou une déficience mentale, de l'accès aux services parallèles de transport soulève d'épineuses questions sur le plan des droits de la personne. On constate également qu'il existe des problèmes particuliers touchant la région du grand Toronto.

4.1.1 Normes juridiques

Aux termes du *Code*, les personnes ayant un handicap, les personnes âgées et les familles ayant de jeunes enfants ont droit à un traitement égal pour ce qui est des services de transport en commun. Dans ce contexte, les mesures législatives relatives aux droits de la personne créent le droit à des mesures d'adaptation respectant la dignité des intéressés. Les organismes de transport public ont donc le devoir de concevoir et d'élaborer des systèmes de transport en commun de manière à offrir la plus grande accessibilité possible et à éliminer les obstacles qui pourraient nuire à

l'accessibilité. Cela peut se faire par l'intégration des systèmes réguliers ou par la création et le maintien de systèmes parallèles de transport adapté.

Il importe de souligner que la norme relative à l'obligation de prendre des mesures est une norme élevée. Les facteurs que l'on peut prendre en considération pour évaluer s'il existe des préjudices injustifiés sont : les coûts, les sources extérieures de financement, et les exigences de santé et de sécurité. On jugera que les coûts causent un préjudice injustifié si on peut les quantifier, si on peut les relier directement à la mesure d'adaptation en question, et s'ils sont si élevés qu'ils attaqueraient la nature même de l'entreprise ou sa viabilité.

L'obligation de répondre aux besoins des personnes handicapées n'est pas un devoir volontaire ou temporaire. C'est une obligation permanente aux termes des articles1, 11 et 17 du *Code*. Les dispositions portant sur les programmes spéciaux ne peuvent être invoquées pour remplacer le devoir des organismes de transport en commun de prendre de mesures d'adaptation à l'intention des personnes handicapées, à moins d'un préjudice injustifié. Les programmes parallèles de transport adapté ne peuvent être perçus comme des programmes spéciaux, ou comme une réponse entièrement satisfaisante à l'obligation de fournir des mesures d'adaptation. Ils constituent plutôt un des aspects, avec l'intégration des systèmes réguliers, de l'obligation de fournir des adaptations, obligation qui ne s'arrête que si elle entraîne un préjudice injustifié.

4.1.2 Planification

Malgré l'importance des principes fondamentaux de l'accessibilité, peu de répondants ont indiqué qu'ils avaient pour objectif *à la fois* la pleine accessibilité et l'intégration. Alors que certains organismes de transport en commun disaient avoir des plans pour établir des systèmes entièrement accessibles, d'autres ne parlaient que de plans visant une accessibilité partielle à long terme. D'autres n'avaient aucun plan. Bien des outils de planification remontent à plus de sept ans, et il semble évident que les organismes de transport en commun doivent les mettre à jour pour qu'ils correspondent aux réalités financières et opérationnelles actuelles.

En l'absence d'objectifs élémentaires, il n'y a rien de surprenant à ce que les niveaux de services et d'accessibilité varient considérablement d'une région de la province à une autre. Cette absence de plans ou d'objectifs globaux devrait, de toute évidence, être le point de départ des efforts des organismes de transport public.

Tous les organismes de transport en commun devraient avoir des plans indiquant comment ils entendent aborder les questions de droits de la personne que soulève l'enquête. Ces plans devraient comprendre des objectifs clairs et des plans à jour pour réaliser la pleine accessibilité. De l'avis de la Commission, la pleine accessibilité comprend à la fois 1) un système régulier bien intégré et 2) un système parallèle de transport adapté. Si les critères d'admissibilité aux services parallèles sont restrictifs, il faut veiller à ce que les personnes handicapées ne soient pas aussi exclues des services réguliers. Les municipalités dont les systèmes réguliers ne sont pas accessibles devront peut-être élargir l'accès aux services parallèles.

Les plans devraient être mis à jour de façon régulière et comprendre des calendriers précis de mise en oeuvre. Il importe de prévoir des mécanismes pour rendre compte de la réalisation des objectifs du plan; on pourrait par exemple les inclure dans un processus annuel de planification des activités, au moyen de mesures d'évaluation de la responsabilité et du rendement approuvées et examinées par les conseils municipaux ou d'autres organismes d'administration compétents.

4.1.3 Normes

Les normes relatives aux niveaux de services seront plus susceptibles d'être mises en oeuvre et elles ne seront applicables que si elles sont prescrites par la loi. L'expérience américaine relative à l'*Americans with Disabilities Act* (ADA) illustre l'importance de l'influence positive que peuvent avoir des normes prescrites sur les niveaux de service. Aux États-Unis, après l'adoption de l'ADA, on a constaté une amélioration réelle de la situation pour les personnes handicapées dans le domaine des transports en commun.

Le gouvernement devrait envisager l'instauration de normes minimales prescrites, semblables à celles de l'ADA, pour assurer des niveaux élémentaires de services au moins pour les aspects suivants :

- Normes élevées d'accessibilité pour les nouveaux véhicules (achetés ou loués) et pour les véhicules remis à neuf.
- Les services parallèles de transport adapté devraient être élargis afin qu'ils soient disponibles les mêmes jours et les mêmes heures que les services à itinéraire fixe et qu'ils couvrent un secteur comparable à celui des lignes à itinéraire fixe.
- Les restrictions relatives au nombre de déplacements qu'une personne peut faire, les listes d'attente et les autres pratiques qui limitent l'accès aux services parallèles de transport adapté devraient être interdites.
- Les organismes de transport en commun dont les territoires desservis se chevauchent devraient coordonner leurs services parallèles de transport adapté.

4.1.4 Accès aux services parallèles de transport adapté

L'enquête a révélé des écarts importants dans les niveaux de services offerts en Ontario. Certains organismes de transport en commun limitent l'accès des services parallèles pour les personnes handicapées ambulatoires, d'autres sont moins restrictifs.[71] Certains organismes permettent aux personnes ayant un handicap temporaire d'utiliser leurs services parallèles, d'autres non.[72]

Le manque d'accès aux transports en commun pour les personnes ayant une déficience mentale préoccupe la Commission au plus haut point. La décision rendue récemment dans l'affaire *Cannella* met peut-être un point final à la question de savoir si

---

71 La Hamilton Street Railway Company, par exemple, semble être plus souple que la TTC. Selon les critères de la TTC, les personnes handicapées qui sont ambulatoires ne peuvent utiliser Wheel-Trans, à moins qu'elles ne puissent marcher qu'à l'aide d'un appareil, comme une canne ou un ambulateur. À titre de comparaison, disons que pour OC Transpo, 70 pour 100 des usagers des services parallèles sont ambulatoires.

72 Par exemple, à Whitby, les personnes ayant un handicap temporaire ont accès aux services parallèles.

les organismes sont tenus de fournir des auxiliaires, mais elle ne nie pas la nécessité d'offrir d'autres mesures d'adaptation à l'intention des personnes ayant une déficience mentale.

Les organismes de transport public devraient prendre en considération les personnes ayant un handicap permanent ou temporaire, ainsi que les personnes âgées, lorsqu'ils établissent des critères d'admissibilité pour les usagers des services parallèles. Il leur faudrait aussi se pencher sur les services adaptés à offrir aux personnes ayant une déficience mentale.

De plus, les droits d'inscription aux services parallèles de transport adapté varient considérablement d'une région à une autre. En outre, l'imposition de droits d'inscription pour les services parallèles (et pour aucune autre partie du système de transport) est de prime abord discriminatoire. Une telle mesure n'est justifiable que si les dépenses des organismes de transport en commun (à l'égard du budget en entier et non du budget d'un programme particulier) causent un préjudice injustifié. Pour ce qui est des droits de passage, il faut soit établir un barème selon lequel *tous* les usagers des transports en commun paient en fonction de la longueur ou du coût du déplacement, ou établir un taux fixe également applicable à tous les passagers.

4.1.5 Questions particulières à certaines régions

4.1.5.1 RÉGION DU GRAND TORONTO

Dans la région du grand Toronto (RGT), il importe de prendre en considération les effets conjugués de l'accessibilité limitée des systèmes réguliers de la TTC et du Réseau Go et de la nature restrictive du système parallèle de transport adapté. Ces facteurs ont créé des lacunes pour ceux qui ne sont pas admissibles aux services de Wheel-Trans mais qui ont de la difficulté à utiliser le système régulier. La TTC prévoit que son système régulier ne sera pas accessible, pour la plus grande part, avant 2011-2012. Par conséquent, durant cette période de onze ou douze ans, de grandes portions du système régulier de la TTC demeureront inaccessibles, alors que l'accès aux

services de Wheel-Trans a été resserré.[73] Des mesures transitoires ou provisoires sont nécessaires pour combler cette lacune jusqu'à ce que le système régulier devienne accessible, par exemple, en augmentant la capacité de Wheel-Trans jusqu'en 2012, afin de répondre aux besoins des personnes qui ont de la difficulté à accéder au système régulier, mais qui ne sont pas actuellement admissibles aux services parallèles.

En outre, il faudrait accélérer les initiatives visant à moderniser les systèmes réguliers du Réseau Go et de la TTC, soit par une augmentation du financement municipal ou par des subventions provinciales non renouvelables.

4.2 CONCLUSIONS

À l'heure actuelle, de nombreux organismes de transport en commun font tout ce qu'ils peuvent pour offrir de services de base et pour assurer la sécurité de leur système, tout en cherchant de nouvelles façons d'augmenter leur clientèle. On constate certainement un mouvement en faveur de l'accessibilité et de l'intégration des services, mais c'est un mouvement qui est lent.

Bien que des efforts considérables aient été déployés pour améliorer l'accessibilité des transports en commun, il reste beaucoup à faire à l'échelle de la province. Par exemple, les plans du Réseau Go en matière d'accessibilité sont, à l'heure actuelle, tout simplement insuffisants, bien que l'on espère que les nouveaux plans attendus de la CSGT amélioreront la situation. Comme on l'a vu précédemment, la TTC devrait envisager au moins des mesures provisoires pour s'attaquer au manque d'accessibilité qui existe actuellement dans de grandes parties de son système.

Il faut encourager des engagements plus fermes de la part des administrations provinciales et municipales à l'égard de l'accessibilité. Il existe déjà plusieurs initiatives

---

[73] Observations de la TTC; voir aussi Dunphy, « Barriers falling one ramp at a time », Toronto Star A-1, A-6 (17 septembre 2000).

qui sont en place ou qui ont été proposées par des tiers; par exemple, le Programme d'action pour les transports communautaires (PATC) est une bonne idée qui devrait être élargie pour stimuler davantage la création de programmes communautaires coordonnés axés sur l'accessibilité. Un financement accru n'est pas la seule solution possible. Par exemple, l'acquisition d'autobus à plancher surbaissé entraîne des dépenses considérables, et le gouvernement provincial pourrait accorder à toutes les municipalités une exemption de la taxe de vente pour l'acquisition des autobus à plancher surbaissé, afin de les inciter à accélérer la réalisation des plans visant l'accessibilité. Cette initiative a été proposée par les organismes de transport en commun par le passé et elle vaut la peine qu'on l'examine, ou la réexamine, avec attention.

À long terme, le besoin de transports en commun accessibles soulève des questions fondamentales sur la société dans laquelle nous vivons. L'accès est une priorité pour les personnes qui ont un handicap et pour leurs familles. Mais c'est aussi une priorité pour notre population vieillissante, pour les étudiants et pour les parents ayant de jeunes enfants. Ces besoins sont bien réels, et les organismes de transport public qui sont responsables ont une obligation juridique d'y répondre, que ces besoins soient ou non les mêmes que ceux de la « majorité » de la population. Au risque d'énoncer l'évidence même, les principes fondamentaux des droits de la personne sont particulièrement importants pour les personnes qui, en raison de caractéristiques personnelles, ont de la difficulté à jouir de l'égalité, justement parce qu'elles ne font pas partie de la majorité.

Le *Code* et les politiques de la Commission attribuent aux organismes de services le devoir de répondre aux besoins de leur clientèle découlant d'un handicap, de l'âge et de l'état familial. Les personnes ayant un handicap ne devraient pas avoir à assumer le coût des mesures d'adaptation nécessaires. La décision rendue dans l'affaire *Eldridge* établit une norme claire pour interpréter les droits à l'égalité en vertu de l'article 15 de la *Charte*, qui impose également des obligations spéciales aux organismes publics, lesquelles ont une incidence particulière sur la question qui nous occupe. Cette affaire

est donc particulièrement pertinente pour aborder les modifications de politiques visant à améliorer l'accessibilité des transports publics. Des directives concernant la conception universelle et l'accessibilité partagée pour les transports en commun sont une autre option, en l'absence de normes prescrites. À ce sujet, la Commission remarque avec intérêt le document « Joint Accessibility Guidelines » élaboré par Markham en collaboration avec Richmond Hill et Vaughan; ces directives feront en sorte que les structures physiques seront universellement accessibles.

Si l'on applique les principes découlant de la décision *Eldridge* et des droits de la personne, nommément l'intégration et le respect de la dignité, le but de tout système de transport en commun devrait être d'intégrer ses passagers ayant un handicap au système primaire de transport public accessible à toute la population. Pour les passagers qui ne peuvent avoir accès à un système primaire ou régulier même s'il est hautement intégré, il faut établir un système parallèle qui offre des services en causant le moins de perturbation possible et en respectant le plus possible la dignité des intéressés.

La Commission considère le présent document de travail comme une première étape pour aborder les questions relatives à l'accessibilité dans les services de transport en commun. Elle continuera à chercher des moyens de promouvoir la discussion des questions relevant des droits de la personne en matière de transport public, et à appuyer la mise sur pied de services accessibles et intégrés de transport en commun dans tout l'Ontario. Des présentations écrites sur les questions abordées dans ce document seront acceptées jusqu`au 30 juin 2001.